

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Jahresbericht 2005

**Haushalts- und Wirtschaftsführung
im Haushaltsjahr 2004**



Teil 1

Denkschrift und Bemerkungen

Inhaltsverzeichnis

Seite

Abkürzungsverzeichnis.....	III
-----------------------------------	------------

Abschnitt A – Grundsatzbeitrag	1
---	----------

1. **Starker Anstieg der Anzahl der Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben.....** 1
2. **Vorzeitige Versetzung von Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit** 18

Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen.....	30
---	-----------

1. **Nicht ausgeschöpfte Einsparpotentiale der Gebäudereinigung sowie Fehler bei der Ausschreibung und Vergabe von Reinigungsleistungen** 30
2. **Nichtbeachtung zuwendungsrechtlicher Bestimmungen bei der Gewährung von Zuweisungen für Investitionen an kommunale Gebietskörperschaften zur Förderung des kommunalen Brandschutzes.....** 39
3. **Nur ein geringer Anteil der Mehrergebnisse der Steuerfahndung wird kassenwirksam vereinnahmt.** 44
4. **Auch die Steuerfahndungsstellen sollten auf das länderübergreifende staatsanwaltliche Verfahrensregister zugreifen.....** 48
5. **Die Zusammenarbeit der Bußgeld- und Strafsachenstellen mit den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter ist zu verbessern.....** 50
6. **Überschreitung des Personalbemessungsschlüssels in den Schwangerschaftsberatungsstellen** 52
7. **Mängel bei der Umsetzung der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung anerkannter Betreuungsvereine des Landes Sachsen-Anhalt** 58
8. **Mangelnde Effizienz bei Kleinförderungen im Bereich der Gesundheitsvorsorge** 65
9. **Nicht zweckentsprechend verwendete Fördermittel im Rahmen der Jugendarbeit** 68
10. **Fehlerhafte Eingruppierungen beim Landessportbund** 70
11. **Unzulässige Finanzierung der Koordinierungsstelle der Untersuchungshaftvermeidung für Jugendliche** 72
12. **Zu hohe Eingruppierungen und Einreihungen** 76

13.	Mangelnde Unterrichtsversorgung durch Unterrichtsausfall an öffentlichen Sekundarschulen im Schuljahr 2003/2004.....	80
14.	Mangelhafte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung Kloster Michaelstein	84
15.	Keine konsequente Verwendungsnachweisprüfung bei der touristischen Verbandsförderung.....	91
16.	Beteiligung des Landes an der Forstdienstleistungs- und Landschaftspflege GmbH Sachsen-Anhalt.....	96
17.	Mehrausgaben für das Land im Rahmen von Pauschalpreisvereinbarungen bei Straßenbaumaßnahmen	102
18.	Mängel bei der Bewilligung und Verwendung von Zuwendungen für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs	107
19.	Bewilligung und Kontrolle von Zuwendungen für das „Pilotprojekt Reorganisation des ÖPNV in der Stadt Köthen“	112
20.	Mehraufwendungen bei der Sanierung eines Forstamtsgebäudes...	116
21.	Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Sanierung der Ver- und Entsorgungsanlagen der Brand- und Katastrophenschutzschule Heyrothsberge für zwei Wohngebäude.....	121
22.	Unwirtschaftliche Durchführung von Hochbaumaßnahmen als Pilotprojekte im Zuständigkeitsbereich des Kultusministeriums ohne Beteiligung der Hochbauverwaltung	126
23.	Fehlerhafte Verfahren bei der Abwicklung der Erwerbsvorgänge des Sondervermögens „Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt“	138
	Zuständigkeit des Senats	148

Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	-	Bundesgesetzblatt
AGBtG	-	Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Betreuungsgesetz
BauO LSA	-	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
Bay BG	-	Bayerisches Beamtengesetz
BBesG	-	Bundesbesoldungsgesetz
BesÜV	-	Besoldungsübergangsverordnung
BG LSA	-	Beamtengesetz des Landes Sachsen-Anhalt
BGB	-	Bürgerliches Gesetzbuch
BMF	-	Bundesministerium der Finanzen
BMI	-	Bundesministerium des Innern
BRRG	-	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT-Drs.	-	Bundestagsdrucksache
BVVG	-	Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH
Drs.	-	Drucksache
EStG	-	Einkommensteuergesetz
g. D.	-	gehobener Dienst
GuV	-	Gewinn- und Verlustrechnung
GVBl. LSA	-	Gesetz- und Verordnungsblatt Land Sachsen-Anhalt
GWB	-	Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HBFG	-	Hochschulbauförderungsgesetz
HG	-	Haushaltsgesetz
HGB	-	Handelsgesetzbuch
HmbGVBl.	-	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
JGG	-	Jugendgerichtsgesetz
KfW	-	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LHO	-	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LT	-	Landtag
LT-Drs.	-	Landtagsdrucksache
LVO	-	Verordnung über die Laufbahnen der Beamten im Land Sachsen-Anhalt

MBI. LSA	-	Ministerialblatt Land Sachsen-Anhalt
MBV	-	Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
MF	-	Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt
MI	-	Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt
MJ	-	Ministerium der Justiz des Landes Sachsen-Anhalt
MK	-	Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt
MLU	-	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, Bereich Landwirtschaft
MLU	-	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt, Bereich Umwelt
MS	-	Ministerium für Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt
ÖPNV	-	öffentlicher Personennahverkehr
RdErl.	-	Runderlass
RLBau	-	Richtlinien zur Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen
SchKG	-	Schwangerschaftskonfliktgesetz
SGB	-	Sozialgesetzbuch
TV-LSA	-	Tarifvertrag für die Arbeitnehmer der Landesverwaltung Sachsen-Anhalt
Tz.	-	Textziffer
VgV	-	Vergabeverordnung
VOB/A	-	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOB/B	-	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B
VOF	-	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	-	Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A
VV	-	Verwaltungsvorschrift
VV-GK	-	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts

Abschnitt A – Grundsatzbeitrag

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
Kapitel	1350	–	Versorgung
Titel	432 01		
	bis 432 06	–	Versorgungsbezüge
	461 01	–	Personalverstärkungsmittel für Versor- gungsbezüge
Haushaltsvolumen		–	39.278.100 €

1. Starker Anstieg der Anzahl der Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben

Die Gesamtanzahl der Versorgungsempfänger wird sich von 2.189 im Jahr 2004 bis zum Jahr 2020 auf über 10.000 und damit auf das 4,7-fache erhöhen.

Trotz der umfangreichen Leistungskürzungen in der Beamtenversorgung wird sich die Höhe der Beamtenversorgungsausgaben dann mit über 228 Mio. € jährlich mehr als versechsfacht haben.

Die gesamte bis zum Jahr 2017 voraussichtlich angesammelte Versorgungsrücklage würde ohne weitere Zuführungen nicht einmal einen Jahresbetrag der künftigen Beamtenversorgungsausgaben abdecken.

Im Jahr 2020 werden Pensionsverpflichtungen von über 10 Milliarden € entstanden sein.

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich – wie bei den Kommunen in Sachsen-Anhalt und in anderen Bundesländern – auch für die Landesverwaltung einen Versorgungsfonds mit regelmäßigen Zuführungen in ausreichender Höhe zu bilden. Nur auf diesem Wege kann im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft Vorsorge für die Bewältigung der stark ansteigenden Beamtenversorgungsausgaben getroffen werden.

Einleitung

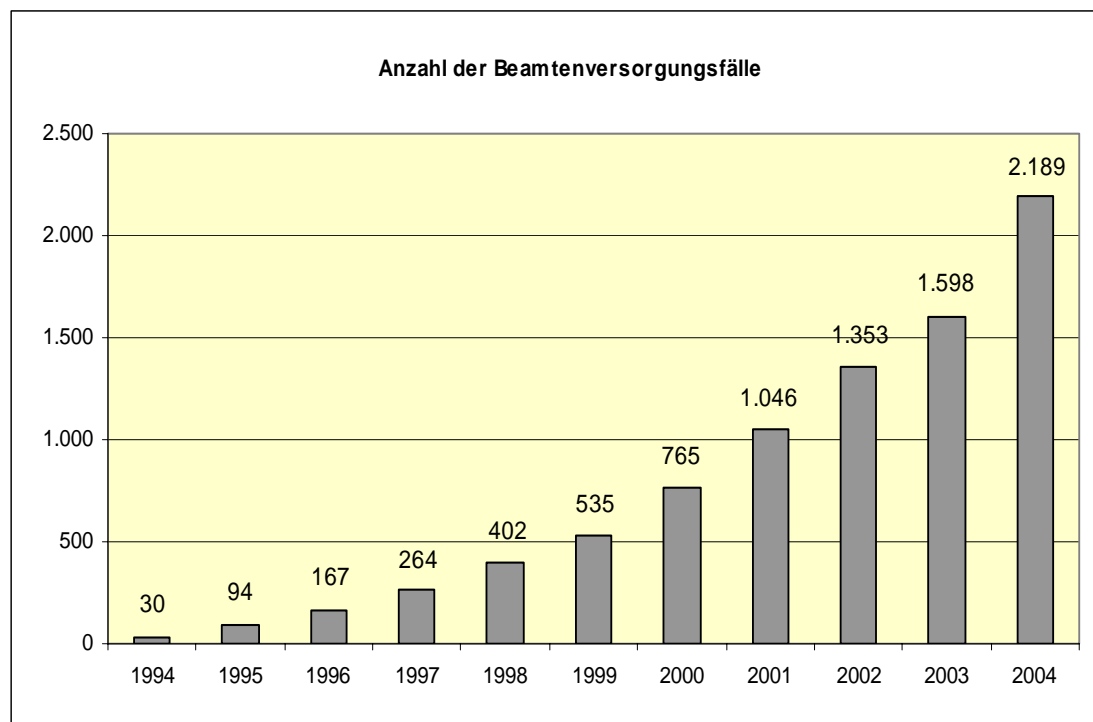
Der Zweite Versorgungsbericht und der Entwurf des Dritten Versorgungsberichtes¹ der Bundesregierung zeigen auf, wie die Versorgungsempfängerzahlen und die Beamtenversorgungsausgaben insgesamt angestiegen sind und sich prognostisch entwickeln werden. Dabei erfolgt auch eine „Wirkungskontrolle“ der durchgeführten Leistungskürzungen.

Da sich diese generellen Betrachtungen aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituationen und Entwicklungen nicht auf den Landeshaushalt „herunterbrechen“ lassen, haben einzelne Bundesländer „Landesversorgungsberichte“ herausgegeben, die mittel- und langfristige Planungs- und Entscheidungsgrundlagen für den jeweiligen Landeshaushaltsgesetzgeber sind. Mit dem folgenden Grundsatzbeitrag betrachtet der Landesrechnungshof die Situation in Sachsen-Anhalt und nimmt auf der Basis des in der Landesverwaltung tatsächlich vorhandenen Beamtenbestandes eine Prognose der voraussichtlichen Entwicklung in Sachsen-Anhalt vor.

1. Entwicklung und Prognose der Anzahl der Versorgungsempfänger

1.1 Bisherige Entwicklung

Die Anzahl der Beamtenversorgungsfälle im Landesdienst hat sich seit 1994 wie folgt entwickelt²:



¹ Stand: 29.03.2005

² jeweils Stand 31.12., Datenbasis der Landesleitstelle für Bezügezahlungen vom 21.03.2005

1.2 Prognose für die künftige Entwicklung

Selbst wenn man die künftigen Versorgungsempfängerzahlen auf der Basis der tatsächlichen Altersstruktur der derzeit beim Land beschäftigten Beamten³ prognostiziert, ist das Ergebnis von zugrunde gelegten Annahmen abhängig.

Wesentliche „Stellschraube“ bei der Prognose der Versorgungsempfängerzahlen ist das zugrunde gelegte Zugangsalter beim Ruhestandseintritt (Pensionseintrittsalter). Die gesetzliche Altersgrenze ist grundsätzlich das vollendete 65. Lebensjahr. Nehmen Beamte die so genannte Antragsaltersgrenze von ehemals 62 und nun 63 Jahren in Anspruch, so führt dies pro Jahr des vorzeitigen Eintritts in den Ruhestand zu einem Versorgungsabschlag um 3,6 Prozentpunkte bzw. insgesamt 10,8/7,2 Prozentpunkte⁴.

Zusätzlich gab es seit 1998 folgende Leistungskürzungen:

- Begrenzung anrechenbarer Ausbildungszeiten, Wegfall von Erhöhungsbeträgen und Anpassungszuschlägen⁵,
- Absenkung des Versorgungsniveaus um drei Prozent mit Dauer- und Basiswirkung, Verlängerung der Wartezeit für die Versorgung aus dem letzten Amt von zwei auf drei Jahre, Wegfall der Ruhegehaltsfähigkeit von Stellenzulagen⁶,
- Absenkung des Versorgungsniveaus um 4,33 v. H., Reduzierung des Höchstruhegehaltes auf 71,75 v. H., Reduzierung des Witwen- bzw. Witwergeldes⁷ und
- Absenkung/Streichung der Sonderzuwendung für Versorgungsempfänger durch die Landeshaushaltsbegleitgesetze.

Nach Berechnungen des Bundesinnenministeriums⁸ führt dies – je nach Fallkonstellation – insgesamt zu individuellen Leistungskürzungen von 6,2 bis 32 v. H. Diese Einsparmaßnahmen haben dazu beigetragen, dass sich in der Landesverwaltung Sachsen-Anhalts das durchschnittliche Eintrittsalter in den Ruhestand wie folgt entwickelt hat:

³ Datenbasis: Landesleitstelle für Bezügezahlungen

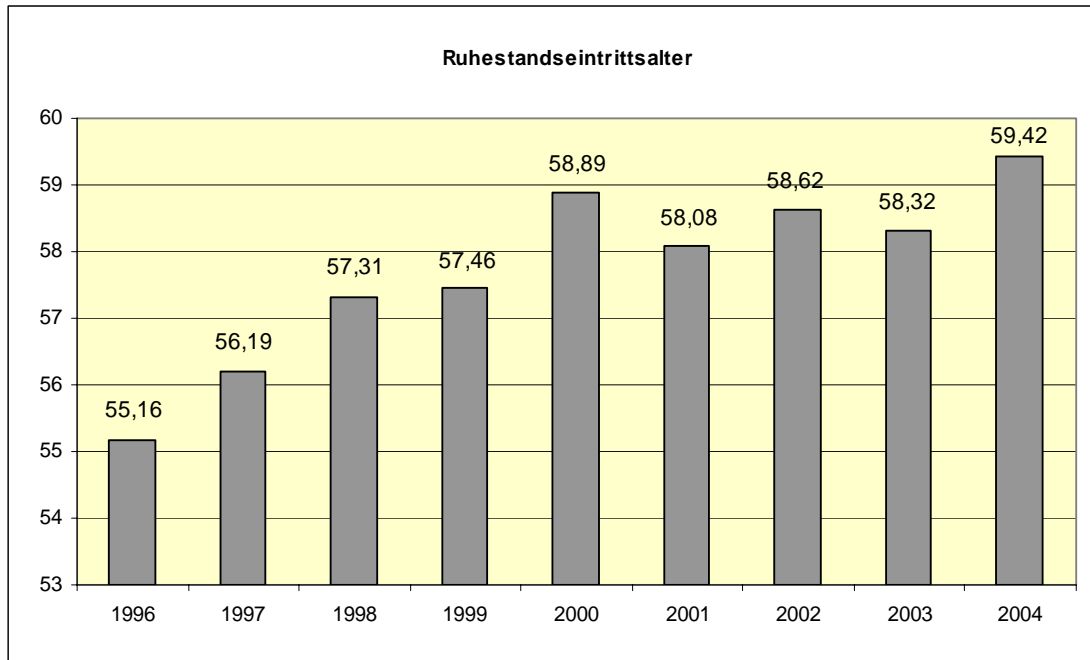
⁴ Dienstrechtsreformgesetz vom 24.02.1997, BGBl I, S. 322 ff.

⁵ Dienstrechtsreformgesetz vom 24.02.1997

⁶ Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichtes vom 29.06.1998

⁷ Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20.12.2001

⁸ Entwurf des Dritten Versorgungsberichtes, S. 92 ff.



Ein Vergleich mit dem durchschnittlichen Pensionierungsalter der neuen Bundesländer insgesamt (58,6 Jahre in 2002) zeigt, dass die Entwicklung in Sachsen-Anhalt im Trend der neuen Länder liegt. Das durchschnittliche Pensionseintrittsalter der alten Bundesländer liegt mit 60,3 Jahren um 1,7 Jahre höher. Eine Ursache könnte darin liegen, dass der Anteil der Beamten in den Vollzugsbereichen (Polizei, Justizvollzug) mit der geringeren Regelaltersgrenze von 60 Jahren in den neuen Ländern höher ist.

Da die Anhebung der Regelaltersgrenzen sehr wahrscheinlich ist und mit dem Entwurf des Versorgungsnachhaltigkeitsgesetzes des Bundes weitere Leistungskürzungen in der Beamtenversorgung geplant sind, ist ein weiterer Anstieg des Pensionierungsalters zu erwarten.

Bei der Prognoseberechnung hat der Landesrechnungshof daher wegen des tendenziell steigenden Pensionseintrittsalters – anders als der Bund, der das durchschnittliche Ruhestandseintrittsverhalten des Jahres 2002 in die Zukunft projiziert hat⁹ – die Regelaltersgrenze von 65 zugrunde gelegt.

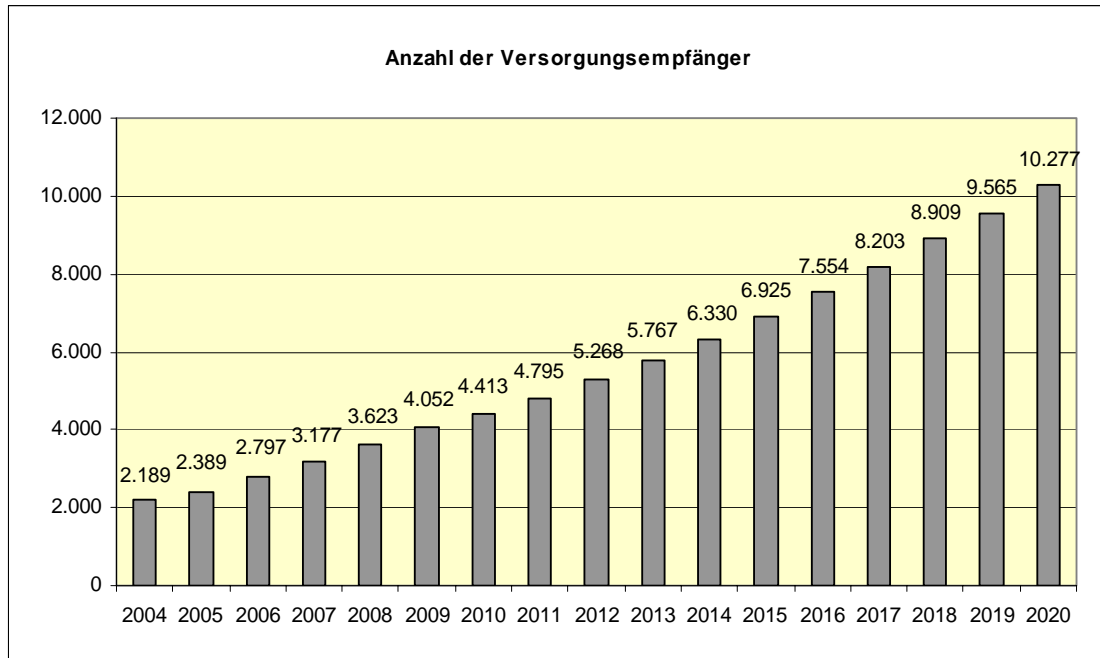
Außerdem hat die Landesregierung bei bisherigen Hochrechnungen¹⁰ auch einen Pensionseintritt mit Vollendung des 65. Lebensjahres zugrunde gelegt.

Falls das tatsächliche durchschnittliche Pensionseintrittsalter geringer ist, als in der Prognose unterstellt, führt dies dazu, dass die Belastungen früher eintreten.

⁹ Entwurf des 3. Versorgungsberichtes, Kap. III, Abschnitt 2.1, S. 334

¹⁰ LT-Drs. 4/764 vom 14.05.2003,

Unter Zugrundelegung der Altersstruktur der tatsächlich im Landesdienst beschäftigten Beamten wird sich die Anzahl der Versorgungsempfänger bis zum Jahr 2020 wie folgt entwickeln:

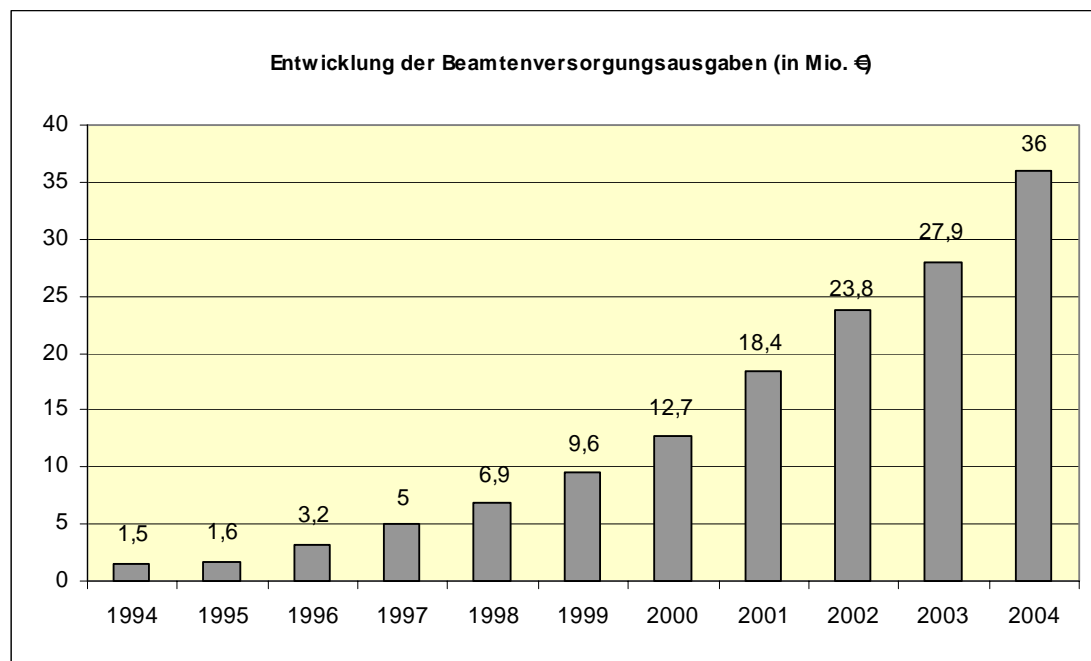


Verglichen mit Ausgangsbestand in 2004 wird sich bis zum Jahr 2020 die Anzahl der Versorgungsempfänger auf das 4,7-fache erhöhen. Die Versorgungsempfängerzahlen überschreiten dann beispielsweise den Gesamtpersonalbestand in der Landespolizei.

2. Entwicklung und Prognose der Beamtenversorgungsausgaben

2.1 Bisherige Entwicklung

Seit 1994 haben sich die Beamtenversorgungsausgaben wie folgt entwickelt:



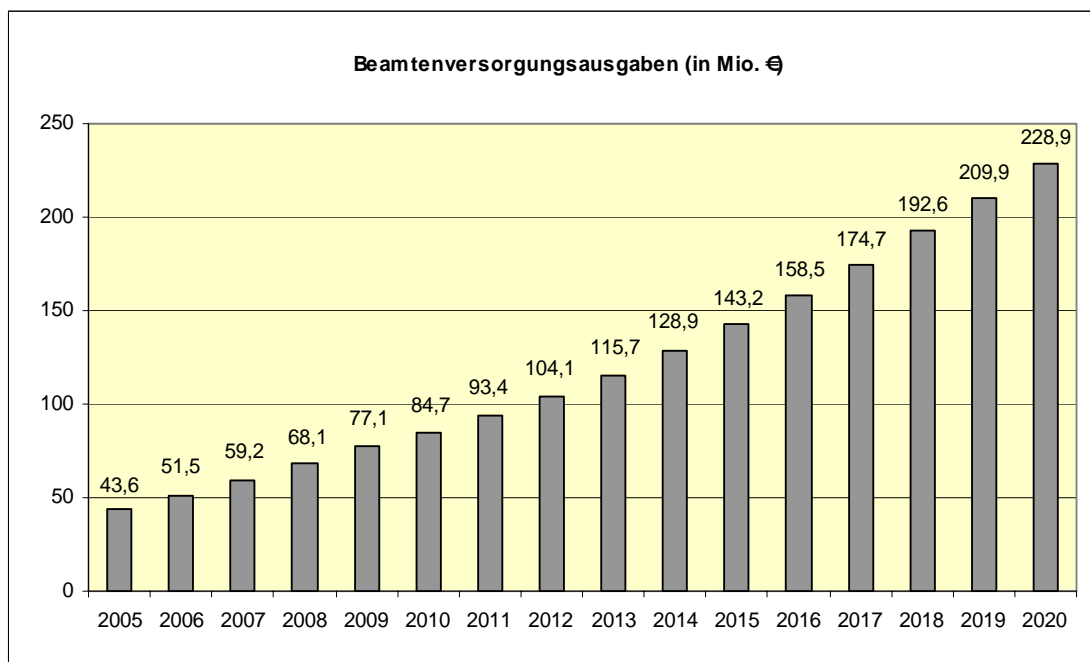
2.2 Prognose für die künftige Entwicklung der Beamtenversorgungsausgaben im Landeshaushalt

Noch stärker als die Prognose der Versorgungsempfängerzahlen ist die Voraussage der künftigen Höhe der Beamtenversorgungsausgaben von den zugrunde gelegten Annahmen abhängig.

Unter Zugrundelegung der von der Landesregierung verwendeten¹¹, in der Fußnote detailliert dargestellten Prämissen¹², werden sich die Beamtenversorgungsausgaben im Landeshaushalt Sachsen-Anhalts bis zum Jahr 2020 wie folgt entwickeln:

¹¹ LT-Drs. 4/764

¹² Verwendung der durchschnittlichen tatsächlichen Beamtenversorgungsausgaben pro Versorgungsempfänger des Jahres 2002 von 17.698,25 €, jährliche Erhöhung des Beamtenversorgungsdurchschnittssatzes um 1,5 v. H., gestaffelt in Kraft tretende Absenkung des Beamtenversorgungssatzes um 3,75 Prozentpunkte.



Trotz umfangreicher Leistungskürzungen in der Beamtenversorgung (siehe Nr. 1.2) wird sich die Höhe der Beamtenversorgungsausgaben bei Eintritt der von der Landesregierung verwendeten Annahmen gegenüber 2004 bis zum Jahr 2020 mehr als versechsfachen!

Vor dem Hintergrund sinkender Einnahmen (sinkende Sonderbedarfsergänzungszuweisungen nach dem Solidarpakt II, die bis dem Jahr 2020 auf „null“ zurückgeführt werden sowie aufgrund des Bevölkerungsrückganges sinkende einwohnergekoppelte Zuweisungen) wird der starke Anstieg dieser zwingenden gesetzlichen Ausgabeverpflichtungen Verdrängungseffekte auslösen und verstärkte Konsolidierungsanstrengungen erfordern.

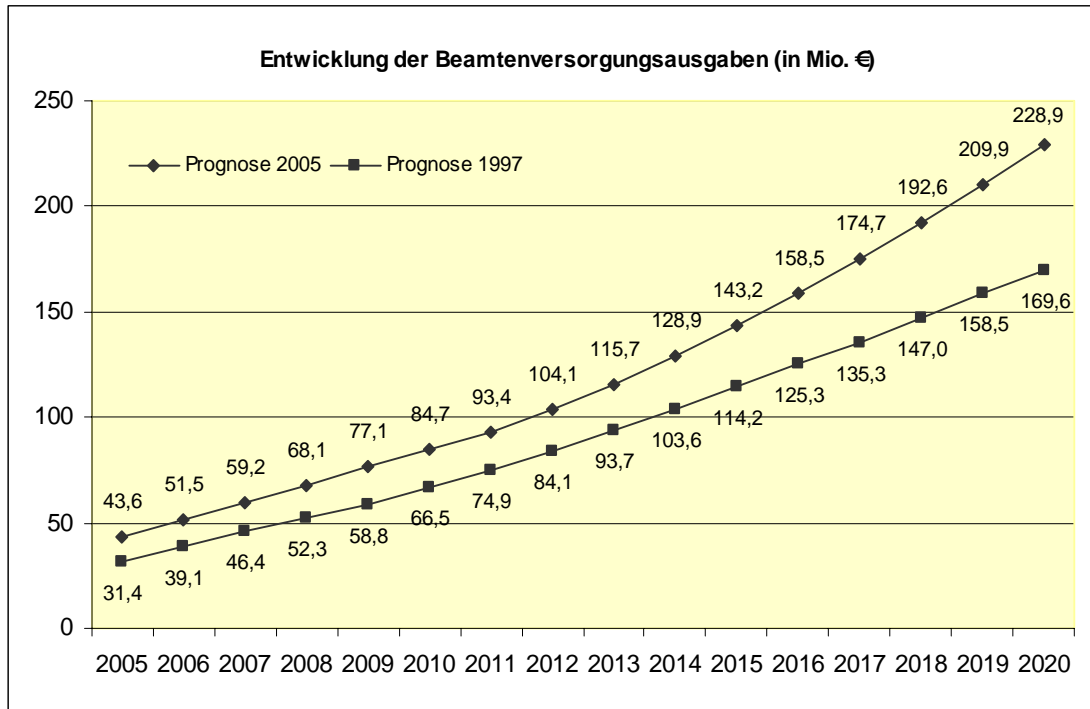
3. Vergleich mit einer bisherige Prognose der Landesregierung

3.1 Prognosenvergleich

Ein Vergleich der Prognose der Beamtenversorgungsausgaben auf der Basis des aktuellen Beamtenbestandes (Prognose 2005) mit der Prognose auf der Basis des Beamtenbestandes im Jahre 1997¹³ (Prognose 1997) ergibt Unterschiede in der Entwicklung des jährlichen Beamtenversorgungsausgabevolumens¹⁴.

¹³ LT-Drs. 2/3810 vom 29.08.1997

¹⁴ Bei der Prognose 1997 ist zwar ein geringeres Pensionseintrittsalter (63) zugrunde gelegt. Dafür sind die Kürzungen in der Beamtenversorgung – Reduzierung des Ruhegehaltssatzes um 3,75 Prozentpunkte – aber noch nicht in der Berechnung berücksichtigt.

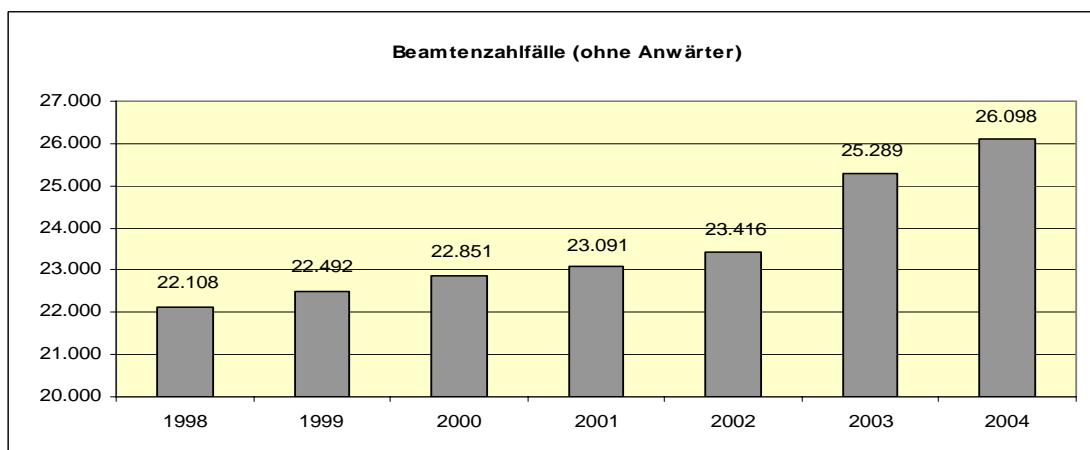


Gegenüber der Prognose 1997 ist im Jahr 2020 – trotz der Berücksichtigung zwischenzeitiger Leistungskürzungen in der Beamtenversorgung – mit einem um fast 60 Mio. € höherem Beamtenversorgungsausgabevolumen zu rechnen.

3.2 Ursachen für den prognostizierten Beamtenversorgungsausgabenanstieg

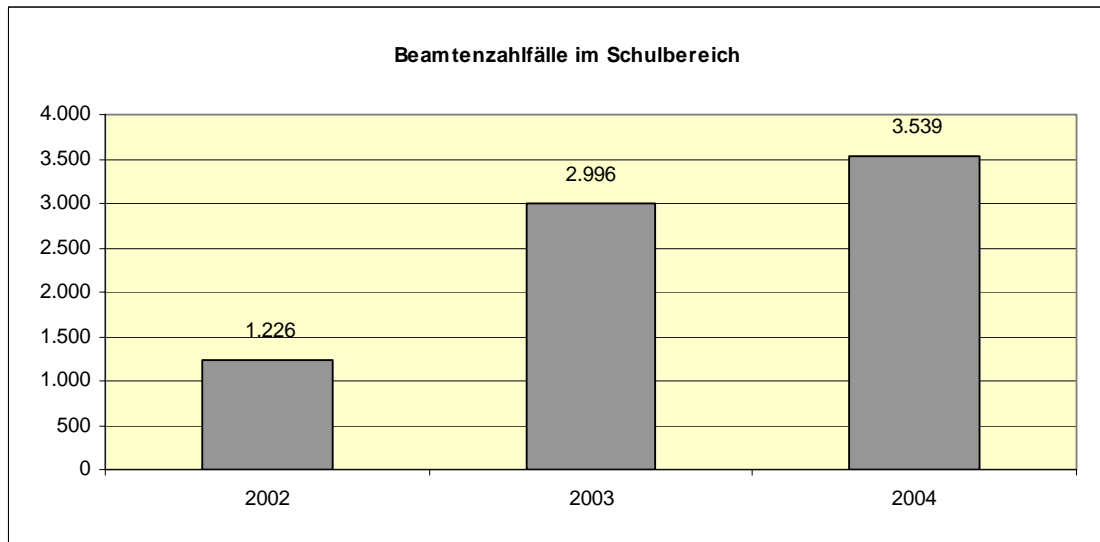
Maßgeblich entscheidend für die künftige Höhe der Beamtenversorgungsausgaben ist neben dem Leistungsniveau die Anzahl der vorhandenen Beamten.

Die Anzahl der Beamtenzahlfälle (ohne Anwärter) hat sich seit 1998 wie folgt entwickelt:



Die Anzahl der Beamtenzahlfälle hat sich somit seit 1998 um 18 v. H. erhöht.

Hauptursache ist die Verbeamtungspraxis im Schulbereich, wie die nachfolgende Darstellung der Anzahl der Beamtenzahlfälle (ohne Anwärter) in den Kapiteln 0711 bis 0722 zeigt:



Während die Leistungskürzungen in der Beamtenversorgung entlastend für die künftigen Pensionsbelastungen des Landeshaushaltes wirken, führt die Verbeamtungspraxis im Schulbereich dazu, dass künftige Landeshaushalte steigende Beamtenversorgungsausgaben zu finanzieren haben.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist neben der Erfüllung des Funktionsvorbehaltes (Artikel 33 Abs. 4 Grundgesetz) für hoheitliche Aufgaben bei der Entscheidung über eine Verbeamtung die Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

Da in der Beamtenversorgung bis zur Trennung der Systeme auch teilweise Zeiten angerechnet werden, in denen der Beamte nicht seine Pension durch aktive Beamtendienstzeiten „verdient“ hat, sollte vor Verbeamtungen nach dem 40. Lebensjahr eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt werden, ob die Verbeamtung für das Land wirtschaftlich ist. Die bisherigen Berechnungen belegen, dass eine Verbeamtung in der Regel unwirtschaftlich ist, wenn zum Zeitpunkt der Verbeamtung das 45. Lebensjahr bereits überschritten ist.

Grundvoraussetzung für eine Verbeamtung muss weiterhin sein, dass langfristig in dem Verwaltungsbereich ein entsprechender Personalbedarf vorhanden ist.

4. Wirkung der Versorgungsrücklage nach § 14 a Bundesbesoldungsgesetz

Ein Kernstück des Versorgungsreformgesetzes 1998 des Bundes war die Bildung von Versorgungsrücklagen beim Bund und den Ländern, um die Finanzierung der Beamtenversorgungsausgaben vor dem Hintergrund des in Nr. 1.2 dargestellten starken Anstiegs der Zahl der Versorgungsempfänger in der Zukunft sicherzustellen. Mit den Versorgungsrücklagen sollte ein Element der Kapitaldeckung in das System der Beamtenversorgung eingeführt werden.¹⁵

Einsparungen bei den Bezügeanpassungen der Beamten werden einem Sondervermögen zugeführt.

Die 2001 modifizierte bundesrechtliche Regelung¹⁶ in § 14 a Bundesbesoldungsgesetz sieht vor, dass die Versorgungsrücklagen gespeist werden aus Minderausgaben in der Folge der Absenkung des Besoldungs- und Versorgungsniveaus um 2 v. H. sowie den hälftigen Minderausgaben in der Folge der Absenkung des Versorgungsniveaus um 4,33 v. H. ab 2003.

In Sachsen-Anhalt ist diese bundesrechtliche Vorgabe mit dem Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Landes Sachsen-Anhalt¹⁷ für den Landesbereich umgesetzt worden.

Das Sondervermögen ist ab dem Jahr 2017 über einen Zeitraum von 15 Jahren zur schrittweisen Entlastung von Versorgungsaufwendungen einzusetzen.

Das Sondervermögen hatte zum 31.12.2003 einen Bestand von 13,4 Mio. €. Nach einer Prognose des Ministeriums der Finanzen wird es im Jahr 2017 einen Bestand von **130 bis 140 Mio. €** haben. Diese Prognose basiert allerdings auf einem Guthabenzinsfuß von 4 bis 5 v. H.

Hält das derzeit geringe Zinsniveau an, verringert sich der prognostizierte Bestand.

Ein Vergleich mit dem für das Jahr 2018 prognostizierten Beamtenversorgungsausgaben in einem Jahr von **über 192 Mio. €** (vgl. obige Übersicht zu Nr. 2.2) macht deutlich, **dass der Gesamtbestand der Versorgungsrücklage geringer sein wird als eine Jahresausgabe für Beamtenversorgung**. Bei einer linearen Verteilung über 15 Jahre – ohne Zinseffekte – werden damit z. B. lediglich weniger als 5 v. H. der prognostizierten Versorgungsausgaben des Jahres 2018 abgesichert.

¹⁵ Entwurf des Dritten Versorgungsberichtes des Bundes, S. 409

¹⁶ Artikel 8 Nr. 2 in Verbindung mit Artikel 20 Abs. 2 Nr. 18 des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 vom 20.12.2001

¹⁷ vom 21.12.1998, GVBl. LSA S. 497 ff.

Die Versorgungsrücklage ist zwar ein Instrument zur Abfederung von Belastungsspitzen. In der derzeitigen Ausgestaltung ist sie ohne weitere Zuführung aber nicht geeignet, eine kapitalgedeckte nachhaltige Finanzierung der stark steigenden Beamtenversorgungsausgaben des Landes sicherzustellen.

5. Keine Darstellung der Pensionslasten in der Landeshaushaltsplanung und in der Rechnungslegung

5.1 Keine Ausweisung der Pensionslasten des Landes

Mit der Ernennung von Beamten und Richtern geht das Land nach dem Beamtenversorgungsgesetz und der Beamtenversorgungsübergangsverordnung auch die Verpflichtung zur Leistung von Versorgungsausgaben in künftigen Haushaltsjahren ein. Beispielsweise erhält ein Beamter des gehobenen Dienstes nach Modellberechnungen¹⁸ eine Gesamtalimentation für seine „lebenslange“ Dienstleistung von insgesamt rund 2 Mio. € an Besoldung und Versorgung, davon sind 0,8 Mio. € Versorgungsausgaben. Ein Beamter des höheren Dienstes erhält insgesamt rund 2,4 Mio. €, davon sind 0,9 Mio. € für Versorgungsausgaben aufzuwenden.

Bei der Einstellung von Beamten handelt es sich somit faktisch um millionenschwere „Investitionsentscheidungen“.

Hierfür wäre grundsätzlich eine Verpflichtungsermächtigung in den Landeshaushalt einzustellen, wenn nicht Ausnahmetatbestände¹⁹ für Personalausgaben in der LHO vorliegen würden.

Auch in den Regelungen zur Rechnungslegung (§§ 80 ff. LHO) ist keine Vorschrift zum Ausweis der Pensionsverpflichtungen enthalten.

Die Ermächtigung für diese Ausgaben wird faktisch durch die Planstellenausbringung erteilt, ohne dass die Höhe der eingegangenen Pensionsverpflichtungen für Beamte in der Haushaltsplanung oder in der Rechnungslegung dargestellt werden.

In der Rechnungslegung der Landesbetriebe werden nur teilweise die eingegangenen Pensionsverpflichtungen dargestellt. So werden beispielsweise im Jahresabschluss 2003 des Landesinformationszentrums (Kapitel 0345) die Pensionsverpflichtungen für die beschäftigten Beamten vorbildlich dargestellt. In den Jahresabschlüssen der beiden größten Landesbetriebe (Universitätsklinik, Kapitel 0605 und 0608) fehlt dagegen eine Ausweisung.

¹⁸ Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Beamte oder Arbeitnehmer, S. 71

¹⁹ VV Nr. 4 zu § 16 LHO LSA und § 38 Abs. 4 LHO LSA inklusive VV Nr. 4.1 zu § 38

5.2 Darstellung in anderen Rechnungslegungssystemen

5.2.1 Kaufmännische Buchführung

Ein Unternehmen, das verpflichtet ist, gegenüber seinen Mitarbeitern Versorgungsleistungen zu erbringen, hat nach § 249 Abs. 1 HGB Pensionsrückstellungen zu bilden (Passivierungspflicht). Die Bewertung der Pensionsrückstellungen richtet sich nach versicherungsmathematischen Grundsätzen. Nach § 253 Abs. 1 S. 2 HGB sind die Pensionsverpflichtungen mit ihrem Barwert²⁰ anzusetzen.

Auch nach International Accounting Standards (IAS) besteht eine Passivierungspflicht für Pensionsverpflichtungen, die nicht durch Fondsvermögen gedeckt sind²¹.

5.2.2 Internationale öffentliche Rechnungslegungsstandards

Nach den für die öffentlichen Verwaltungen entwickelten internationalen International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) sind Pensionsverpflichtungen wie bei den IAS zu bilanzieren.

Im kaufmännischen Bereich und in den internationalen öffentlichen Rechnungslegungsstandards ist übereinstimmend geregelt, dass Pensionsverpflichtungen zu passivieren sind, um die bereits entstandenen Verpflichtungen umfassend darzustellen. Bei entsprechender Anwendung im Land würden die tatsächliche Vermögenslage der Gebietskörperschaft und Einschränkungen für künftige Haushaltsaufstellungsprozesse transparent dargestellt.

5.3 Umfang der Pensionsverpflichtungen des Landes

Das Land hat 1999 eine Firma beauftragt, eine versicherungsmathematische Langzeitanalyse zur Ermittlung der künftigen Pensionslasten unter Einbeziehung evtl. noch zu verbeamtender Lehrer und Kalkulation der jährlichen Zuführungsbeträge zu erstellen²².

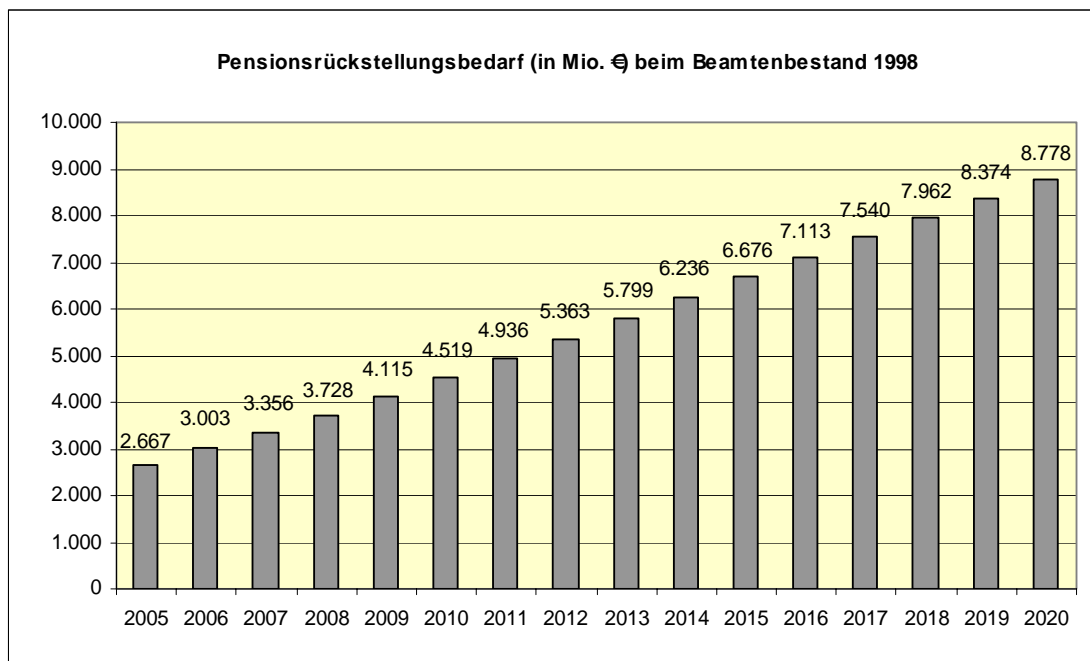
Die Gesellschaft kommt in Ihrer Analyse²³ auf der Basis des am 31.12.1998 im Landesdienst vorhandenen Beamtenbestandes zu dem Ergebnis, dass bei Anwendung einer oben dargestellten Bilanzierungspraxis folgende Rückstellungen zu bilden wären:

²⁰ Gegenwartswert der zukünftig fälligen Zahlungen, der durch Abzinsung ermittelt wird.

²¹ IAS 19.54, Münchener Kommentar zum HGB, Anmerkung 56 zu § 249 HGB

²² LT-Drs. 4/1.469, S. 32

²³ Versicherungsmathematische Bewertung der Pensionsverpflichtungen nach § 6 a EStG. Berechnungsgrundlagen: Richttafeln 1998 von Dr. Heubeck, Rechnungszins von 6 v. H., Rentendynamik 2 v. H.



Der Rückstellungsbedarf erhöht sich wegen der seit 1998 erfolgten Steigerung des Beamtenbestandes des Landes um 18 v. H. Bei proportionaler Übertragung der Annahmen der Versicherungsmathematiker im Jahr 2020 auf die höhere Anzahl der im Jahr 2004 beim Land beschäftigten Beamten besteht ein **Rückstellungsbedarf von rund 10,3 Milliarden €** um die bereits bestehenden künftigen Pensionsverpflichtungen des Landes bilanziell darzustellen. Diese Summe stellt **nicht** die **jährliche** Haushaltsbelastung durch Beamtenversorgungsausgaben dar, die beispielsweise im Jahr 2020 voraussichtlich rund 228 Mio. € betragen wird (siehe Nr. 2.2).

Mit dem Rückstellungsbedarf wird der abgezinste Betrag aller künftigen Beamtenversorgungsverbindlichkeiten des Landes gegenüber seinen Beamten dargestellt.

Mit den Rückstellungen wird Vorsorge für Verbindlichkeiten getroffen. Hierdurch wird deutlich, dass der Landeshaushalt mittel- und langfristig erhebliche weitere Belastungen zu verkraften hat, die sich um den Mittelbestand im Versorgungsfonds verringern. Der Landesrechnungshof empfiehlt durch jährliche Zuführungen den Belastungsanstieg abzufedern.

6. Vorsorgemaßnahmen der Kommunen und anderer Bundesländer

Über die bundesrechtlich vorgeschriebene Versorgungsrücklage nach § 14 a BBesG hinaus (siehe Nr. 4) haben folgende Gebietskörperschaften Vorsorge zur Bewältigung der stark ansteigenden Beamtenversorgungslasten getroffen:

6.1 Vorsorgemaßnahmen der Kommunen in Sachsen-Anhalt

Nach § 10 des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband Sachsen-Anhalt²⁴ sind in Sachsen-Anhalt die Kommunen Pflichtmitglieder des Kommunalen Versorgungsverbandes.

Der Versorgungsverband hat die Lasten seiner Mitglieder auszugleichen, die durch die Beamtenversorgungsansprüche der „Kommunalbeamten“ entstehen. Die Finanzierung der Beamtenversorgungsausgaben erfolgt durch eine Umlageerhebung bei den Mitgliedern. Der Verband hat schrittweise seinen Umlagesatz auf 30 v. H. des zu berücksichtigenden Einkommens der Beamten erhöht. Dadurch ist der Einstieg in ein umlage- und kapitalertragsfinanziertes Vorsorgesystem gelungen, das die Forderung erfüllt, den Umlagesatz zu verstetigen.

Durch die Höhe der Umlagezahlungen wird ein Kapitalstock gebildet, der die ansteigenden Versorgungslasten abfedern kann.

6.2 Vorsorgemaßnahmen anderer Bundesländer

6.2.1 Rheinland-Pfalz

Mit dem Gesetz zur Errichtung eines Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung vom 12.03.1996 hat Rheinland-Pfalz als bundesweit erstes Bundesland eine Rücklage für künftige Versorgungszahlungen geschaffen. Ziel ist die dauerhafte Vorsorge für heute verursachte und damit absehbare Zukunftsausgaben sowie die Schaffung der Vergleichbarkeit der Anstellung von Angestellten und Beamten.

Das Sondervermögen wird aus monatlichen Zuführungen der Ressorts gebildet, die **aus Einsparungen zu finanzieren sind**. Die Zuführung erfolgt nach versicherungsmathematisch berechneten Vom-Hundert-Sätzen auf die Beamtenbesoldung (21,5 bis 29,6 v. H. der Besoldung). Zum 31.12.2004 war ein Fondsvolumen von über 322 Mio. € erreicht.

6.2.2 Hamburg

Mit dem Hamburgischen Versorgungsfondsgesetz²⁵ hat die Freie und Hansestadt eine Rücklage zur **zusätzlichen** Finanzierung der Versorgung der Beamten und Richter geschaffen, die sich aus Versorgungszuschlägen, Liquiditätsgewinnen aus der Verbeamtung von Lehrkräften und weiteren Zuführungen aus dem Haushaltsplan speist.

²⁴ vom 15.11.1991, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.07.2003, GVBl. LSA S. 171 ff.

²⁵ vom 19.12.2000, HmbGVBl. 2000, S. 399 ff.

6.2.3 Bremen

In Bremen soll Vorsorge mit dem Gesetzentwurf über die Errichtung einer Anstalt zur Bildung einer Rücklage für Versorgungsvorsorge²⁶ zur Abfederung des weiteren Anstiegs der Versorgungslasten getroffen werden.

6.2.4 Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen wird mit dem Versorgungsfondsgesetz eine Rücklage für die kapitalgestützte Deckung der zukünftigen Versorgungsausgaben des Landes aufgebaut. Ab dem 01.01.2006 sind für jeden neu eingestellten Beamten und Richter monatlich 500 €, die dynamisiert werden, der Rücklage zuzuführen.

6.2.5 Hessen

In Hessen soll im Jahr 2005 mit dem Aufbau einer kapitalgedeckten Vorsorge für die Versorgung der neu eingestellten Landesbeamten begonnen werden²⁷.

6.2.6 Sachsen

Mit dem Landeshaushalt 2005/2006 ist in Sachsen ein kapitalgedeckter Finanzierungsfonds für die Versorgung künftiger Versorgungsempfänger des Freistaates geschaffen worden. Damit findet auch in Sachsen ein Systemwechsel in der Finanzierung der Beamtenversorgung statt. Anstatt Versorgungslasten in die Zukunft zu verschieben, wird in der aktiven Dienstzeit angespart.

Diese Beispiele zeigen, dass eine nachhaltige periodengerechte Finanzierung der Beamtenversorgungsausgaben möglich ist.

Würde man in Sachsen-Anhalt nach dem Vorbild des Landes Rheinland-Pfalz – dem andere Länder gefolgt sind – nur für die neu eingestellten Beamten und Richter schrittweise mit dem Aufbau einer kapitalgedeckten Vorsorge für die Versorgung beginnen, so wäre im ersten Jahr bei einer fiktiv angenommenen jährlichen Neueinstellung von insgesamt 350 Beamten, Richtern und Professoren eine – zusätzliche – Zuführung an die Versorgungsrücklage in Höhe von rund 3,8 Mio. € zu veranschlagen. Durch weitere Neueinstellungen in nachfolgenden Jahren würde sich der Betrag erhöhen.

Für vorhandene Beamte wird damit keine Vorsorge getroffen.

²⁶ Drs. 16/612 der Bremischen Bürgerschaft vom 10.05.2005

²⁷ Entwurf des Dritten Versorgungsberichtes, S. 418

7. Handlungsempfehlungen für die Einrichtung eines Versorgungsfonds

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, dass – wie bei den Kommunen in Sachsen-Anhalt und in anderen Ländern – auch für den Bereich der Landesverwaltung ein Versorgungsfonds zur nachhaltigen kapitalgedeckten Finanzierung der künftig stark ansteigenden Beamtenversorgungsausgaben geschaffen wird. Wenn das Land nicht ab 2007 kontinuierlich Zuführungen zum Versorgungsfonds leistet, vergrößert sich der Handlungsdruck, durch Kürzung von Leistungen den Ausgabenanstieg abzufedern. Je länger mit dem Aufbau einer kapitalgedeckten Vorsorge gewartet wird, desto größer werden die später notwendigen Einschnitte. Ohne Vorsorge in diesem Bereich zu treffen, würde das Land ansonsten bei zurückgehenden Einnahmen seine künftigen Handlungsspielräume einschnüren.

Auch der Dritte Versorgungsbericht der Bundesregierung stellt fest, dass der Grundsatz der Generationengerechtigkeit es erfordert, dass die Belastungen von Versorgungssystemen nicht allein der jüngeren Generation aufgebürdet werden dürfen²⁸.

Neben der Absicherung der Finanzierung der stark steigenden Beamtenversorgungsausgaben wären damit auch folgende Vorteile verbunden:

- Wenn – wie in Rheinland-Pfalz – gesetzlich geregelt wird, dass die Ressorts die Zuführungen zum Versorgungsfonds aus Einsparungen zu finanzieren haben, verdrängt die Rechtsverpflichtung der Zuführung zum Versorgungsfonds bei der Haushaltsaufstellung konsumtive Ausgabenwünsche der Ressorts in den Hauptgruppen 5 und 6.
- Bei Angestellten und Arbeitern werden die Beiträge zur Rentenversicherung und die Umlage zur VBL (Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder) laufend veranschlagt und verausgabt. Mit der entsprechenden Veranschlagung der „Versorgungsprämien“ der Beamten und Richter werden die Personalkosten der beiden Statusgruppen vergleichbarer.
- Bei dezentraler Veranschlagung wird die Kostentransparenz ohne teure Einführung einer Kostenrechnung erhöht.

Wie in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sollte die Verwaltung des Sondervermögens der unabhängigen Bundesbank übertragen werden, damit

²⁸ Siehe auch: Deutsche Bundsbank, Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte, Generationenbilanzierung, 2001, S. 29 ff.

ein zweckentsprechender Einsatz des Sondervermögens auch institutionell abgesichert ist.

2. Vorzeitige Versetzung von Beamten in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit

Es gibt umfangreiches Optimierungspotential im Pensionierungsverfahren. Frühpensionierungen auf der Basis von psychischen Erkrankungen sind der häufigste Frühpensionierungsgrund.

Die derzeitige zentrale Veranschlagung der Versorgungsausgaben fördert keinen verantwortungsbewussten Umgang mit Frühpensionierungen.

1. Allgemeines

1.1 Rechtslage

Beamte treten grundsätzlich mit Ende des Monats in den Ruhestand, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden (Regelaltersgrenze)²⁹. Ein Beamter kann auch ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit auf seinen Antrag in den Ruhestand versetzt werden, wenn er das 63. Lebensjahr vollendet hat. Dies ist mit Versorgungsabschlägen verbunden.

Eine frühere Versetzung in den Ruhestand ist grundsätzlich nur möglich, wenn der Beamte dauernd zur Erfüllung seiner Dienstpflichten unfähig ist (dienstunfähig). Dienstunfähigkeit liegt erst vor, wenn der Beamte keinen für sein statusrechtliches Amt (z. B. Regierungsamtmann) vorgesehenen Dienstposten mehr erfüllen kann. Ist der Beamte z. B. bisher im Außendienst tätig, gibt es aber in seiner Behörde auch Dienstposten des Innendienstes, die seinem Amt zugeordnet sind, liegt Dienstunfähigkeit erst vor, wenn er auch Dienstposten des Innendienstes nicht mehr wahrnehmen kann.

Durch das Gesetz zur Umsetzung des Reformgesetzes³⁰ ist ab 1997 der Grundsatz der „Rehabilitation und Weiterverwendung vor Pensionierung“ gestärkt worden. Danach ist u. a. auch eine anderweitige unterwertige – also nicht dem Amt entsprechende – Weiterverwendung des Beamten ohne seine Zustimmung möglich, um eine Pensionierung zu vermeiden.

Ferner ist die so genannte Teildienstfähigkeit eingeführt worden (§ 42 a BG LSA), um nur begrenzt dienstfähige Beamte weiterverwenden zu können.

²⁹ Besonderheiten gibt es für Vollzugsbeamte (Polizei, Justiz): 60. Lebensjahr.

³⁰ vom 28.10.1997, GVBl. LSA 1997, S. 904 ff.

Bei Dienstunfähigkeit wird die Zeit vom Eintritt in den Ruhestand bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres zu zwei Dritteln fiktiv als Dienstzeit hinzugerechnet (so genannte Zurechnungszeit).

1.2 Finanzielle Auswirkungen

Auch in Sachsen-Anhalt ist durch die Einführung von Versorgungsabschlägen bei Dienstunfähigen mit dem Gesetz zur Neuordnung der Versorgungsabschläge vom 19.12.2000 der Anteil der wegen Dienstunfähigkeit pensionierten Beamten gesunken.

Einzelne Frühpensionierungsfälle führen bei Betrachtung der Versorgung auf Grund erbrachter Dienstleistung einerseits im Vergleich mit der zu zahlenden Versorgung unter Einbeziehung von Zurechnungszeiten andererseits zu erheblichen nicht erdienten Mehrausgaben. Die folgenden Beispielsfälle³¹, bei denen eine Frühpensionierung aus psychischen Gründen (siehe unten Nr. 2.8) erfolgte, belegen dies:

- Ein Beamter wurde mit 31 Jahren aus psychosomatischen Gründen frühpensioniert. Durch Besitzstandsregelungen, die für Neufälle nicht mehr gelten, hatte er einen Ruhegehaltssatz von 41 v. H. erdient. Durch Zurechnungszeiten erhöhte sich der Versorgungssatz auf 64 v. H. Ein Vergleich der durch Dienstleistung erdienten Versorgung einerseits mit der durch Zurechnungszeiten erhöhten tatsächlich gezahlten Versorgung andererseits führt dazu, dass insgesamt nicht durch Dienstzeiten erdiente Versorgung in Höhe von 470.000 €³² gezahlt wird.
- Bei drei weiteren aus psychosomatischen bzw. sonstigen psychischen Gründen (Belastung durch tägliche Fahrwege, Magdeburg als Dienstort nicht geeignet) mit 43 bis 46 Jahren wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten erhöht sich durch Zurechnungszeiten der Ruhegehaltssatz um 10 bis 13 Prozentpunkte, was zu Mehrausgaben von je 140.000 € bis 191.000 € führt.

Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass es einen Zielkonflikt zwischen Personalabbau und der Vermeidung von Frühpensionierungen gibt. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine großzügige Frühpensionierungspraxis generell unwirtschaftlich ist. Dies gilt insbesondere für die Fälle, bei denen es neben den

³¹ Es folgt lediglich die Darstellung in der männlichen Form, obwohl die aufgeführten Fälle Beamtinnen und Beamte enthalten.

³² Berechnung mit Personalausgabendurchschnittssätzen des Ministeriums der Finanzen **ohne** künftige Erhöhungen unter Zugrundelegung von durchschnittlichen Lebenserwartungen.

finanziellen Auswirkungen der versorgungsrechtlichen Zurechnungszeiten zu Mehrbelastungen durch Wiederbesetzungen kommt.

2. Festgestellte Ergebnisse

Der Landesrechnungshof hat 2004 zunächst bei den obersten Landesbehörden vorrangig Frühpensionierungsfälle geprüft, bei denen die Pensionierung vor dem 50. Lebensjahr erfolgte und dabei festgestellt:

2.1 Undetaillierte Gutachtaufträge

Die Amtsärzte erstellen die Gutachten in der Regel in Abhängigkeit von den konkret erteilten Aufträgen der Personaldienststellen. Detaillierte Aufträge sind Voraussetzung für entsprechend aussagefähige Gutachten.

Die örtlichen Erhebungen zeigten Defizite auf. 70 v. H. der Aufträge an den Amtsarzt enthielten nur unzureichende Angaben zum konkreten Personalfall, weil wesentliche Angaben fehlten.

Außerdem erhielt der Auftrag an den Amtsarzt nur in einem Fall die mit dem Dienstposten/Amt verbundenen Anforderungen. In keinem Fall hatten die Personalstellen andere Einsatzmöglichkeiten benannt.

Der Landesrechnungshof hat der Landesregierung die Erarbeitung landeseinheitlicher Vorgaben für die Personaldienststellen empfohlen, die den unverzichtbaren Inhalt des Auftrages an den Amtsarzt beinhalten, um eine Steigerung der Aussagefähigkeit amtsärztlicher Gutachten durch detaillierte Gutachtaufträge zu bewirken.

2.2 Keine Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Untersuchungsergebnisses an die Personaldienststellen

Das amtsärztliche Gutachten und insbesondere die tragenden Feststellungen und Gründe sind eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Behörde.

Im BG LSA ist – anders als in anderen Beamtenengesetzen – keine Übermittlungsverpflichtung für die Mitteilung der Ergebnisse an die Personaldienststellen geregelt.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass Amtsärzte von den Behörden angeforderte Gutachten unter Verweis auf „das Fehlen“ bzw. die „Rücknahme der Schweigepflichtentbindung“ durch den Beamten nicht erteilt haben.

In solchen Fällen entstehen regelmäßig neben zusätzlichen personellen Aufwendungen zeitliche Verzögerungen im Verfahren der Versetzung in den Ruhestand.

Im Interesse der zügigen Bearbeitung des Zurruesetzungsverfahrens hat der Landesrechnungshof die Schaffung von Übermittlungsregelungen im BG LSA, wie in anderen Beamtenetzen, empfohlen.

2.3 Keine Bündelung ärztlicher Kompetenz

Nach Feststellungen des Landesrechnungshofs haben die im Land Sachsen-Anhalt im Rahmen des Zurruesetzungsverfahrens ausgestellten amtsärztlichen Gutachten ein sehr unterschiedliches qualitatives Niveau. Einige Gutachten waren verbesserungsfähig.

Ähnliches gilt teilweise auch für die Gutachten der Amtsärzte im Rahmen der Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit. Beispielsweise haben Amtsärzte trotz erheblicher negativer Indikatoren die Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit befürwortet. Wegen dieser – zum Zeitpunkt der Untersuchung schon vorliegenden Erkrankungen – musste anschließend eine Frühpensionierung wegen Dienstunfähigkeit erfolgen.

Wie aus dem Bericht der Bund-Länder-Projektgruppe „Eindämmung von Frühpensionierungen“ hervorgeht, haben z. B. der Freistaat Bayern und das Saarland ihre amtsärztlichen Untersuchungsstellen zusammengelegt und verfügen im Ergebnis über positive Erfahrungen.³³ In Rheinland-Pfalz ist durch § 61 a LBG eine zentrale medizinische Untersuchungsstelle für die Durchführung der ärztlichen Untersuchungen geschaffen worden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt im Ergebnis seiner Prüfung, durch Zentralisierung der amtsärztlichen Untersuchung auch im Land Sachsen-Anhalt auf eine Steigerung der fachlichen Qualität der Gutachten hinzuwirken. Beispielgebend könnte u. a. das Modell der zentralen ärztlichen Untersuchungsstelle des Landes Rheinland-Pfalz sein.

Unabhängig von einer Zentralisierung der amtsärztlichen Untersuchung sollte den Amtsärzten ein Erwartungsbild über den Inhalt des amtsärztlichen Gutachtens vorgegeben werden.

³³ Bericht der Bund-Länder-Projektgruppe „Eindämmung von Frühpensionierungen“, Abschnitt D, Unterabschnitt II, Nr. 1

2.4 Änderung von landesgesetzlichen Regelungen

Im Landesbeamtenrecht ist das Pensionierungsverfahren in den §§ 42 bis 47 BG LSA geregelt.

Ein Vergleich des Regelungsinhaltes mit den entsprechenden Regelungen des Bundes und anderer Länder, insbesondere hinsichtlich der aufschiebenden Wirkung von Einsprüchen gegen die Feststellung der Dienstunfähigkeit, führt zu Ergebnissen, die Anlass für eine Änderung sein sollten:

- Es erfolgt eine Besserstellung bei der Fortzahlung der vollen Besoldung um bis zu zwei Monate von Beamten, die Einwendungen gegen die Feststellung der Dienstunfähigkeit erhoben haben, gegenüber Beamten, die keine Einwendungen erheben.
- Im Landesbeamtenrecht wird bei einer Frühpensionierung länger die volle Besoldung gezahlt als beim Bund.
- Das förmliche Pensionierungsverfahren, das beim Bund seit dem 01.01.2002 abgeschafft ist, führt zu einer Verzögerung mit der Folge, dass die ruhegehaltsfähige Dienstzeit sich erhöht.

Der Landesrechnungshof regt eine Änderung dieser Vorschriften an und hat hierzu dem Ministerium des Innern konkrete Formulierungsvorschläge, die zu haushaltsmäßigen Entlastungen führen, mitgeteilt.

2.5 Fehlende Terminüberwachung

Nach § 42 Abs. 1 BG LSA kann ein Beamter als dienstunfähig angesehen werden, wenn er infolge Erkrankung innerhalb eines Zeitraumes von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan hat und keine Aussicht besteht, dass er innerhalb weiterer sechs Monate wieder voll dienstfähig wird.

Wenn der Dreimonatszeitraum erreicht ist, sollte ein Gutachtauftrag an den Amtsarzt erfolgen.

Einige Personaldienststellen überwachten diese Fristen nicht. Teilweise wurde erst nach einer Krankheitsdauer von über 18 Monaten ein Gutachtauftrag erteilt. Dies führt zu einer Verlängerung der Verfahrensphase, in der volle Besoldung anstatt Versorgung gezahlt wird.

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher eine obligatorische Terminüberwachung.

2.6 Langfristige Weiterzahlung der Besoldung

An erkrankte Beamte wird auf Grund bundesrechtlicher Regelung die volle Besoldung weitergezahlt. Erst mit Wirksamwerden der Pensionierung wird grundsätzlich die geringere Versorgung gezahlt.

Wie die nachfolgenden Beispiele zeigen, kann das Pensionierungsverfahren erhebliche Zeiträume in Anspruch nehmen:

Dauer des Pensionierungsverfahrens

Dauer des Pensionierungsverfahrens	Amt/Jahresbezüge ³⁴	Differenz zwischen Besoldung und fiktiv zugrunde gelegten Versorgungsbezügen von 75 v. H. der Dienstbezüge (gerundet)
1 Jahr, 4 Monate	A 15 56.147 €	18.716 €
2 Jahre, 7 Monate	A 13 g. D. 47.471 €	30.658 €
2 Jahre, 5 Monate	A 14 50.327 €	30.406 €
2 Jahre	A 13 g. D. 47.471 €	23.736 €
1 Jahr, 3 Monate	A 16 64.158 €	20.049 €
1 Jahr, 5 Monate	A 15 56.147 €	19.885 €
gesamt:		144.449 €

Der Landesrechnungshof regt an, zu prüfen, ob es bei langzeiterkrankten Beamten bei dem Prinzip der zeitlich unbefristeten vollen Alimentation bleiben sollte. Denkbar wäre es, eine Regelung in das Beamtenrechtsrahmengesetz aufzunehmen, wonach ein wegen Krankheit dienstunfähiger Beamter ohne Verwaltungsverfahren oder amtsärztliche Untersuchung kraft Gesetzes nach drei Monaten Dienstunfähigkeit in einen einstweiligen Ruhestand tritt, der nach weiteren drei Monaten zu einer Reduzierung seiner Bezüge auf 75 bzw. auf das reduzierte Versorgungsniveau von 71,75 v. H. führt.

2.7 Ursachen von Frühpensionierungen

Die Ursachen der Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit verteilen sich wie folgt auf die Krankheitsgruppen:

³⁴ Die Berechnung beruht auf den folgenden Personalkostendurchschnittssätzen für das Jahr 2004 auf der Basis der Richtsätze gemäß RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 11.01.1999 – V1.04043.-3/4 „1 von 4-Regelung“, aus Vereinfachungsgründen wurden die Durchschnittssätze nach der 2. BesÜV zu Grunde gelegt.

Ursachen der Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit

Krankheitsgruppen*	v. H.-Satz
Psychische und Verhaltensstörungen	31,5
Krankheiten des Muskel-Skelett-Systems	18,5
Krankheiten des Kreislaufsystems	9,3
Verschiedene sonstige Ursachen	38,9
Nicht zuordnungsfähig	1,8
gesamt	100,0

*) im Einzelfall ist die Nennung mehrerer Erkrankungen möglich

Dieses Ergebnis entspricht in seiner Rangfolge den für den Bereich des Freistaates Bayern³⁵ in einer mehrjährigen Untersuchung getroffenen Feststellungen. Auch der Zweite Versorgungsbericht der Bundesregierung³⁶ weist psychische Erkrankungen als Ursache von Zurrufesetzungen wegen Dienstunfähigkeit, gefolgt von Krankheiten des Muskel-Skelett-Systems, aus.

Der Landesrechnungshof regt an – entsprechend den Empfehlungen der Bund-Länder-Projektgruppe „Eindämmung von Frühpensionierungen“³⁷ – die Einführung von Präventionsmaßnahmen, insbesondere zur Vermeidung von Frühpensionierungen wegen psychischer Erkrankungen/Krankheiten des Muskel-Skelett-Systems, zu prüfen. Dabei könnte die Kompetenz eines geschaffenen Ärztepools genutzt und die Durchführung beihilferechtlich sowie haushaltswirtschaftlich (bonus-malus-Regelung) flankiert werden.

2.8 Eignungsfeststellung vor der Übertragung von höherwertigen Ämtern

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Eindämmung von Frühpensionierungen“ hat betont, dass qualifizierte Auswahlverfahren wichtig sind, die **auf die wahrzunehmende Tätigkeit und die Belastbarkeit** ausgerichtet sind.

Die Auswertung der Frühpensionierungsfälle mit der häufigsten Frühpensionierungsursache „psychische Erkrankungen“ unter diesem Aspekt zeigt folgende Auffälligkeiten:

³⁵ „Krankheitsbedingte vorzeitige Dienstunfähigkeit von Beamtinnen und Beamten im Freistaat Bayern – eine sozialmedizinische Evaluation“ vom 11.08.2000, Gesundheitswesen 2001, 63, S. 509 bis 513

³⁶ BT-Drs. 14/7220

³⁷ Bericht des BMI, D I 1-210 142/33b, S. 22

In 16 von 17 Fällen der Frühpensionierung, in denen Beamte wegen psychischer Erkrankungen in den Ruhestand versetzt wurden, sind ihnen anspruchsvolle Ämter übertragen und sind sie mehrfach befördert worden.

Von den 16 Beamten hatten neun Beamte einen Wechsel ihrer Laufbahngruppe absolviert, davon

- drei Beamte den erleichterten Aufstieg vom mittleren zum gehobenen Dienst und
- sechs Beamte vom gehobenen zum höheren Dienst.

Durch qualifizierte Auswahlentscheidungen kann die Gefahr der mit „Fehlentscheidungen“ verbundenen finanziellen Auswirkungen verringert werden.

Wie schon andere Landesrechnungshöfe festgestellt haben, sind Frühpensionierungen wegen psychischer Leiden schwer überprüfbar.

Jedoch sollten die vorgefundenen Frühpensionierungsgründe (z. B. soziale Behinderung in Form der Wohnortferne, Ungeeignetheit von Magdeburg als Dienstort, Dienstfähigkeit in einem anderen Umfeld – am besten Bonn wegen der Heimatnähe –, Hypochondrie, Spannungsverhältnis zwischen dem starken Bedürfnis nach existentieller Sicherung und dem Bedürfnis nach Veränderung) Anlass für eine künftig detailliertere Prüfung sein.

Ein Beamter hat beispielsweise im Vergleich zu seinem Amt vor dem Eintritt in den Landesdienst ein um sechs Besoldungsgruppen höheres Amt in Sachsen-Anhalt erreicht und ist dann wegen einer psychischen Erkrankung mit 43 Jahren frühpensioniert worden. Die „Betriebsärztin“ des Ministeriums diagnostizierte die Ungeeignetheit von Magdeburg als Dienstort.

Die finanziellen Konsequenzen einer solchen Frühpensionierungspraxis sind in Abschnitt A, 1.2 dargestellt.

Bei Auswahlverfahren sowohl bei der Einstellung als auch bei dem Wechsel des Amtes sollten die wahrzunehmende Tätigkeit und die Belastbarkeit angemessen berücksichtigt werden. Auch sollte die Erprobungszeit (§ 10 Abs. 3 Nr. 4 LVO LSA) für eine Eignungsfeststellung für die mit dem neuen Amt verbundenen höheren Anforderungen tatsächlich genutzt werden.

2.9 Keine Verpflichtung zur Teilnahme an Rehabilitationsmaßnahmen

Da es im Landesbeamtenrecht keine Teilnahmeverpflichtung des Beamten an Rehabilitationsmaßnahmen gibt, ist die tatsächliche Wiederherstellung der Dienstfähigkeit bei Weigerung des Beamten nicht möglich. So haben beispielsweise die örtlichen Erhebungen ergeben, dass Amtsärzte die Wiederherstellung der Dienstfähigkeit durch die Behandlung von psychosomatischen Störungen für aussichtsreich hielten, der betreffende Beamte aber nicht zu einem Sanatoriumsaufenthalt bereit war.

In Bayern gibt es eine gesetzliche Verpflichtung zur Teilnahme an gesundheitlichen Rehabilitationsmaßnahmen (§ 59 Abs. 3 S. 3 Bay BG), die auch auf den Bundesbereich übertragen werden soll.

Eine entsprechende Regelung sollte auch in Sachsen-Anhalt geschaffen werden.

2.10 Verbesserung der Durchführung von Wiedereingliederungsmaßnahmen

Die örtlichen Erhebungen ergaben ferner, dass die Durchführung von Maßnahmen zur Wiedereingliederung der Erkrankten in den Dienstbetrieb zwar gängige Praxis ist. Die örtlichen Erhebungen zeigten jedoch auch, dass diese Maßnahmen z. T. Zeiträume von bis zu zweieinhalb Jahre umfassen. In dieser Zeit werden die vollen Beamtenbezüge weitergezahlt. Es fehlte an zielgerichteter ärztlicher Mitwirkung und Erfolgskontrolle.

Der Landesrechnungshof hält eine enge ärztliche Begleitung der Maßnahme für wichtig.

Bei Wiedereingliederungsmaßnahmen sollte

- vor Beginn der Wiedereingliederungsmaßnahme eine ärztliche Prognose über den Verlauf und die tatsächliche Dauer vorliegen,
- eine enge ärztliche Begleitung (inklusive Zwischenerfolgsanalyse) erfolgen und
- die Dauer der Arbeitsversuche grundsätzlich befristet werden (z. B. auf sechs Monate).

2.11 Haushaltswirtschaftliche Flankierung der personalwirtschaftlichen und dienstrechtlichen Maßnahmen

Die Beamtenversorgungsausgaben sind im Landeshaushalt 2005/2006 zentral im Einzelplan 13 veranschlagt. Die finanziellen Folgen einer „großzügigen Frühpensionierungspraxis“ belasten somit den Gesamthaushalt und nicht die Personalhaushalte der Personaldienststellen, die die Frühpensionierung durchgeführt haben.

Basierend auf der bereits nach Schwerpunktbereichen differenzierten zentralen Veranschlagung der Beamtenversorgungsausgaben im Kapitel 1350, Titel 432 01 bis 432 06 sollte eine **dezentrale** Veranschlagung der Versorgungsausgaben in den „Verursacherkapiteln“ erfolgen, um eine bessere Kostentransparenz durch eine verursachungsgerechte Veranschlagung der Versorgungsausgaben zu erreichen. Wenn Personalverantwortung und Finanzverantwortung zusammenfallen, könnte ferner ein verantwortungsbewussterer Umgang bei Frühpensionierungen erreicht werden. Außerhalb der Frühpensionierungsproblematik stellt sich diese Frage auch im Hochschulbereich, wo die Hochschulen in eigener Autonomie über die Ruhegehaltssfähigkeit von Teilen der W-Bezüge entscheiden können, die finanziellen Konsequenzen jedoch bisher durch den Gesamthaushalt zu finanzieren sind.

3. Zusammenfassende Empfehlungen

Insbesondere auch vor dem Hintergrund der künftig stark ansteigenden Anzahl der Versorgungs- und damit potentiellen Frühpensionierungsfälle (siehe Abschnitt A, 1. des Jahresberichtes) empfiehlt der Landesrechnungshof zur Verbesserung des Pensionierungsverfahrens und aus haushaltswirtschaftlichen Gründen:

1. die Erarbeitung landeseinheitlicher Vorgaben für die Personaldienststellen, die den unverzichtbaren Inhalt des Auftrages an den Amtsarzt beinhalten, um eine Steigerung der Aussagefähigkeit amtsärztlicher Gutachten durch detaillierte Gutachtenaufträge zu bewirken,
2. die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Untersuchungsergebnissen an die Personaldienststellen,
3. die Zentralisierung amtsärztlicher Untersuchungsstellen, um durch Schaffung von Kompetenzzentren die Qualität der amtsärztlichen Gutachten zu verbessern,
4. die Änderung von landesgesetzlichen Regelungen (§§ 42 a, 44 und 47 BG LSA) im Bereich des Pensionierungsverfahrens,

5. die Realisierung einer obligatorischen Terminüberwachung zur Wahrnehmung der Möglichkeit der erleichterten Feststellung der Dienstunfähigkeit,
6. die Prüfung, ob nach Erkrankungsdauer von mehr als drei Monaten eine Reduzierung der Alimentation auf den Höchstruhegehaltssatz (75 bzw. künftig auf 71,75 v. H. der Bezüge) realisierbar ist,
7. die Einführung von Präventionsmaßnahmen, insbesondere zur Vermeidung von Frühpensionierungen wegen psychischer Erkrankungen/Krankheiten des Muskel-Skelett-Systems, zu prüfen,
8. die tatsächliche Nutzung der Erprobungszeit um festzustellen, ob der Beamte den höheren Anforderungen des neuen Amtes gewachsen ist,
9. die Schaffung einer gesetzlichen Verpflichtung zur Teilnahme an gesundheitlichen Rehabilitationsmaßnahmen,
10. bei Wiedereingliederungsmaßnahmen vor deren Beginn eine ärztliche Prognose über den Verlauf und die tatsächliche Dauer einzuholen und eine enge ärztliche Begleitung (inklusive Zwischenerfolgsanalyse) zu gewährleisten sowie die Dauer der Arbeitsversuche grundsätzlich zu befristen,
11. die dezentrale Veranschlagung der Versorgungsausgaben, um eine bessere Kostentransparenz und durch Zusammenführung von Personalverantwortung und Finanzverantwortung einen verantwortungsbewussten Umgang bei Frühpensionierungen zu erreichen.

4. Stellungnahme der Verwaltungen zu den Empfehlungen des Landesrechnungshofes

Das Ministerium des Innern hat mitgeteilt, dass es die Erarbeitung landeseinheitlicher Vorgaben für Gutachtenaufträge grundsätzlich befürwortet und die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Untersuchungsergebnissen an die Personaldienststellen prüft. Das Ministerium befürwortet grundsätzlich die Zentralisierung der amtsärztlichen Untersuchung. Die vom Landesrechnungshof angeregten Rechtsänderungen hält auch das Ministerium des Innern für erforderlich; sie sind im Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Landesdisziplinarrechts enthalten. Die geforderte obligatorische Terminüberwachung wird eingeführt. Zur tatsächlichen Nutzung der Erprobungszeit teilt das Ministerium des Innern mit, dass die Berücksichtigung der Belastbarkeit auch bei Beförderungen erfolge. Zur Schaffung einer gesetzlichen Verpflichtung zur Teilnahme an gesundheitlichen Rehabilitationsmaßnahmen prüft das Ministerium, ob es hierzu einer gesetzlichen Regelung bedürfe oder ob sich diese Verpflichtung bereits aus der allgemeinen Pflichtenstellung ergäbe.

Zur Gestaltung von Wiedereingliederungsmaßnahmen teilt das Ministerium des Innern mit, dass es die Auffassung des Landesrechnungshofes teile. Im Interesse einer einheitlichen Handhabung werde es den Personalreferenten der obersten Landesbehörden in Kürze einen Entwurf übersenden, der allgemeine Hinweise für die Durchführung von Wiedereingliederungsmaßnahmen enthalte.

Das Ministerium der Finanzen teilt in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung Nr. 6 aus fiskalischer Sicht zu begrüßen wäre, hierfür jedoch eine Änderung des – derzeit gerade in der Novellierung befindlichen – BRRG und des BG LSA erforderlich wäre.

Das Ministerium der Finanzen begrüßt die Anregung zur dezentralen Veranschlagung der Versorgungsausgaben. Die Umstellung auf eine dezentrale Veranschlagung der Versorgungsausgaben werde im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2007 angestrebt.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Landesregierung die Empfehlungen weitgehend aufgenommen hat, konstruktiv an der Umsetzung arbeitet und teilweise bereits tätig geworden ist. Den weiteren Prozess wird der Landesrechnungshof begleiten.

Abschnitt B – Denkschrift und Bemerkungen

Einzelplan	03	–	Ministerium des Innern
Kapitel	diverse		
Titel	517 ..	–	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume
Haushaltsvolumen	2002	–	1,493 Mio. €
Einzelplan	11	–	Ministerium der Justiz
Kapitel	1104	–	Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften
Titel	517 01	–	Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume
Haushaltsvolumen	2003	–	4,044 Mio. €
	2004	–	3,744 Mio. €
	2005	–	4,011 Mio. €
	2006	–	3,989 Mio. €

1. Nicht ausgeschöpfte Einsparpotentiale der Gebäudereinigung sowie Fehler bei der Ausschreibung und Vergabe von Reinigungsleistungen

Das Ministerium der Justiz hat seinen Geschäftsbereich noch nicht vollständig auf die wirtschaftlichere Fremdreinigung umgestellt. Es werden noch neun verwaltungseigene Reinigungskräfte beschäftigt.

Das Reinigungsbedürfnis der einzelnen Justizbehörden war unterschiedlich ausgeprägt. Nachdem der Landesrechnungshof empfohlen hat den Reinigungsrhythmus zu senken, hat das Ministerium der Justiz für seinen Geschäftsbereich angewiesen, dass Büroräume grundsätzlich wöchentlich nur einmal zu reinigen sind, um Einsparungen zu realisieren.

Im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern haben die Behörden in den Ausschreibungs- und Vergabeverfahren von Reinigungsleistungen wesentliche vergaberechtliche Bestimmungen missachtet.

Dies führte dazu, dass Zuschlagserteilungen nicht auf das jeweils wirtschaftlichste Angebot erfolgten.

Dem Land ist hierdurch ein Schaden in Höhe von rund 70.000 € entstanden.

1. Verwaltungseigene Reinigungskräfte

Im Interesse einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung der Haushaltsmittel ist bei der Reinigung von Dienstgebäuden auf den Einsatz eigener Reinigungskräfte zur Gebäude- und Glasreinigung zu verzichten (Nr. 1 des RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 16.06.1998, MBl. LSA Seite 1225). Ausnahmefälle sind schriftlich zu begründen und jährlich zu überprüfen. Beim Übergang von Eigen- zur Fremdreinigung ist darauf zu achten, dass im Hinblick auf die Beschäftigung verwaltungseigener Reinigungskräfte soziale Härten vermieden werden.

Im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz werden noch neun verwaltungseigene Reinigungskräfte beschäftigt. Das Ministerium hat dargelegt, dass es bereits erhebliche Anstrengungen unternommen habe und auch weiterhin versuchen werde, auf Fremdreinigung umzustellen. Mit dem „Absenkungstarifvertrag“ seien jedoch betriebsbedingte Kündigungen bis zum 31.12.2009 ausgeschlossen.

2. Fremdreinigung

2.1 Reinigungshäufigkeit

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz ein unterschiedliches Reinigungsbedürfnis der einzelnen Behörden für die Büroflächen, die Arbeitsplätze der Bediensteten (Schreibtische und Papierkörbe) und die Fenster festgestellt.

Überwiegend wurden die Büroflächen und Arbeitsplätze in den Einrichtungen der Justiz einmal wöchentlich und die Glasflächen zweimal jährlich gereinigt.

Einige Gerichte haben dichtere Reinigungsintervalle gewählt. Da an den Gerichten ein vergleichbarer Geschäftsbetrieb besteht, hat der Landesrechnungshof empfohlen, den Reinigungsrhythmus entsprechend der überwiegenden Praxis im Geschäftsbereich des Justizministeriums zu senken.

2.2 Qualitätssicherung

In den Vergabebedingungen können die Auftraggeber den Reinigungsunternehmen auferlegen, in ihren Angeboten die ihrer Kalkulation zugrunde liegenden Stundenverrechnungssätze offen zu legen. Die Unternehmen müssen dann die üblicherweise je Stunde und Reinigungskraft zu reinigende Fläche in m² angeben. Die Stundenverrechnungssätze der Reinigungsunternehmen können ein wesentliches Kriterium für die Qualität der zu erwartenden Reinigungsleistung sein. Mit der Angabe dieser Kennzahl ist den Verwaltungen eine bessere Einschätzung der Wirtschaftlichkeit und der Vergleichbarkeit der Angebote der Reinigungsunternehmen möglich.

Im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz haben sich die Justizbehörden die Stundenverrechnungssätze bisher nicht benennen lassen. Der Landesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Stundenverrechnungssätze im Vergabeverfahren abzufragen.

Außerdem hat der Landesrechnungshof angeregt, dass zur Sicherstellung der Qualität in den Reinigungsverträgen Probezeiten und Regelungen zur vorzeitigen Kündigung bei Schlechtleistung vereinbart werden.

2.3 Reinigungsverträge

Die Dienststellen im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz vereinbaren überwiegend Reinigungsverträge mit unbestimmten Laufzeiten oder mit Laufzeiten zwischen ein und zwei Jahren. Soweit die befristeten Verträge nicht termingerecht gekündigt werden, verlängern sie sich stillschweigend und laufen auf unbestimmte Zeit weiter. Häufig haben die Dienststellen keine Kündigungen vorgenommen, so dass die tatsächlichen Vertragslaufzeiten länger waren, als die ursprünglich vereinbarten.

Verträge mit Laufzeiten unterhalb von drei Jahren sind wegen der aufwändigen Ausschreibungsverfahren regelmäßig nicht abzuschließen. Der Landesrechnungshof hat deshalb der Verwaltung empfohlen, grundsätzlich Verträge mit Laufzeiten von drei Jahren abzuschließen und Vertragsverlängerungen auf die vom Ministerium der Finanzen festgelegte maximale Gesamtlaufzeit von fünf Jahren zu begrenzen.

Das Ministerium der Justiz hat die „Allgemeinen Regelungen für die Gebäudeinnen- und Gebäudeaußenreinigung aller landeseigenen oder angemieteten Gebäude und

Räume“ für seinen Geschäftsbereich inzwischen mit einem gesonderten Erlass ergänzt. Danach sollen künftig u. a.:

- Büroflächen und Arbeitsplätze (Schreibtische und Papierkörbe) im Grundsatz einmal wöchentlich und Glasflächen zweimal jährlich gereinigt werden. Nähere Regelungen obliegen dabei den Mittelbehörden.
- im Vergabeverfahren die Stundenverrechnungssätze von den Bietern abgefragt werden,
- Probezeiten und Regelungen zur vorzeitigen Kündigung bei Schlechtleistung vertraglich vereinbart werden,
- Reinigungsverträge unter drei Jahren nur in begründeten und dokumentierten Ausnahmefällen abgeschlossen werden,
- sämtliche Reinigungsverträge öffentlich ausgeschrieben werden.

3. Fehler bei Ausschreibung und Vergabe

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2003 und 2004 im Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern die Organisation und Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung geprüft. Das Ergebnis dieses Kennzahlenvergleiches ist im Jahresbericht 2004, Teil 1 des Landesrechnungshofes dargestellt.

Bestandteil dieser Prüfung waren neben der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auch die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren von Reinigungsleistungen. Ergänzend zur VOL/A (Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen) ist für die Vergabe von Reinigungsleistungen auch der in Nr. 1 genannte RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 16.06.1998, MBl. LSA Seite 1225, einschlägig.

Folgende Verstöße gegen Vergabevorschriften im Rahmen der Ausschreibung von Reinigungsleistungen hat der Landesrechnungshof bei den nachstehend genannten Dienststellen festgestellt:

- Beim Technischen Polizeiamt war anhand der Aktenlage nicht nachzuvollziehen, ob die Voraussetzungen für ein Abweichen vom Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung vorlagen und im Fall des ehemaligen Landesamtes für Vermessung und Datenverarbeitung (LVerMD) war eine vorgenommene Freihändige Vergabe unzulässig (siehe auch Nr. 4.1 des o. g. Runderlasses).
- Das Statistische Landesamt und das ehemalige LVerMD haben die gewünschten Reinigungsleistungen nicht eindeutig und so erschöpfend beschrieben, dass alle

Bewerber diese Beschreibung im gleichen Sinne verstehen und die Angebote miteinander verglichen werden konnten (§ 8 Nr. 1 VOL/A).

- Das Statistische Landesamt gab in der Bekanntmachung der Ausschreibung an, es bestünden Vorbehalte gegen eine Vergabe nach Losen. Gründe hierfür konnte der Landesrechnungshof weder der Ausschreibung noch den weiteren Unterlagen entnehmen. Damit war in diesem Verfahren eine Benachteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen nicht auszuschließen (§ 5 Nr. 1 VOL/A).

Darüber hinaus enthielten die öffentliche Bekanntmachung und die den Bewerbern zugesandten Verdingungsunterlagen jeweils unterschiedliche Termine hinsichtlich des Ablaufes der Angebotsfrist, so dass potentielle Bieter benachteiligt wurden, denen aufgrund des von der Ausschreibung abweichenden Termins in den Bieterunterlagen eine Angebotsabgabe nicht mehr möglich war. In diesem Vergabeverfahren wurden von der Behörde zwei Angebote ausgeschlossen, obwohl diese nach dem veröffentlichten Termin fristgemäß eingegangen waren.

Die für die Öffentliche Ausschreibung erforderlichen Mindestangaben waren in der öffentlichen Bekanntmachung nicht enthalten. Gründe waren der Aktenlage nicht zu entnehmen (§ 17 Nr. 1 Abs. 2 VOL/A).

Das Statistische Landesamt hatte den Bewerbern in der Aufforderung zur Angebotsabgabe keine Vorschriften zur Kennzeichnung der Angebote gemacht (§ 18 Nr. 2 Abs. 1 VOL/A). Resultierend daraus wurden von der Behörde fünf Angebote vor Ende der Angebotsfrist geöffnet. Wegen dieser vorzeitigen Öffnung wurden sie dann ausgeschlossen und nicht auf Vollständigkeit sowie rechnerische und fachliche Richtigkeit geprüft, obwohl die vorzeitige Öffnung nicht durch die Bieter, sondern durch die Behörde zu vertreten war. Diese Angebote hätten entsprechend § 23 VOL/A in die Prüfung einbezogen werden müssen.

- Fünf Behörden (Statistisches Landesamt, Katasterämter Zeitz, Köthen, Hettstedt und Dessau) haben in den geprüften Vergabeverfahren keine Kennzeichnung der Angebote vorgenommen (§ 22 Nr. 3 S. 2 VOL/A). Dadurch bestand die Gefahr einer Manipulation, z. B. durch den Austausch einzelner Seiten der Angebote.

- Vier Behörden (Katasterämter Köthen und Zeitz, Statistisches Landesamt, Technisches Polizeiamt) hatten die Niederschriften über die Verhandlung zur Öffnung der Angebote nicht vorschriftsmäßig gefertigt bzw. konnten sie nicht vorlegen. Die Ordnungsmäßigkeit der Verhandlung zur Öffnung der Angebote konnte durch den Landesrechnungshof nicht festgestellt werden (§ 22 Nr. 4 Abs. 3 VOL/A).
- Fünf Behörden (Katasterämter Zeitz, Hettstedt, Köthen, Statistisches Landesamt, Technisches Polizeiamt) konnten keinen Vergabevermerk vorlegen (§ 30 Nr. 1 VOL/A). Die Nachvollziehbarkeit der jeweiligen Vergabeentscheidung war daher nicht möglich.
- Das ehemalige LVerMD erteilte im Vergabeverfahren einer Firma den Zuschlag, die zwei Preisblätter ohne rechtsverbindliche Unterschrift als Angebot eingereicht hatte. Das Angebot hätte gemäß § 25 Nr. 1 Abs. 1 Buchst. b VOL/A von der Wertung ausgeschlossen werden müssen.

Die aufgeführten Verstöße beeinflussten die Vergabeentscheidungen der jeweiligen Behörden negativ.

Nachfolgend hat der Landesrechnungshof diese Vergabeentscheidungen einschließlich deren finanzieller Auswirkungen auf den Landeshaushalt dargestellt. Nach den Vergabevorschriften ist der Zuschlag auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot zu erteilen (§ 25 Nr. 3 VOL/A). Im Rahmen der Bewertung des wirtschaftlichsten Angebotes sind als Aspekte neben dem Preis auch die fachliche Eignung, die Leistungsfähigkeit und die Zuverlässigkeit des Unternehmens einzubeziehen. Hierzu sind aufgrund des o. g. Runderlasses von den Angebotsfirmen entsprechende Erklärungen und Unterlagen abzugeben.

- Das ehemalige LVerMD hatte keine derartigen Unterlagen von den Bietern angefordert. Danach hätte der preisgünstigste Anbieter den Vergabezuschlag erhalten müssen. Die Auftragsvergabe erfolgte jedoch aufgrund vergabefremder Aspekte an einen Auftragnehmer, der ein um nahezu 30 v. H. höheres Angebot abgegeben hatte. Hierdurch ist dem Land für die Vertragslaufzeit bis November 2003 (51 Monate) ein Schaden i. H. v. insgesamt 26.333,33 € entstanden.

- Das Statistische Landesamt erteilte den Zuschlag auf das Nebenangebot einer Firma, die bereits vor der Öffentlichen Ausschreibung Vertragspartner für die Reinigung des Dienstgebäudes war.

Inhalt des Nebenangebotes war u. a. die von den Verdingungsunterlagen abweichende Reinigungshäufigkeit für Büroräume (eine Reinigung statt zwei Reinigungen pro Woche).

Im Schreiben zur Zuschlagserteilung an die Firma führte das Amt vergabefremde Gründe an, u. a. wurde durch die Zahlung einer Nebenkostenpauschale die tägliche Entsorgung des Hausmülls vergütet. Darüber hinaus hielt das Amt fest, der Inklusivpreis für ausgewählte Fensterreinigungen sowie Portalreinigungen wirke sich positiv auf die Zuschlagserteilung aus. Dem konnte der Landesrechnungshof in keiner Hinsicht folgen.

Der Landesrechnungshof stellte beim Versuch, die Vergabeentscheidung nachzuvollziehen fest, dass von den eingegangenen Hauptangeboten (mit zwei Reinigungen pro Woche) 29 Angebote preislich unter dem Angebot (mit einer Reinigung pro Woche) der Firma lagen, der die Behörde den Zuschlag erteilte.

Da der Zuschlag auf das Nebenangebot der heutigen Vertragsfirma erteilt wurde, sind im nachfolgenden Vergleich zwei Angebote dargestellt, die ebenfalls die geringere Reinigungshäufigkeit für Büroräume von einer Reinigung pro Woche enthielten:

Vergleich von Angeboten zu Reinigungen von Büroräumen

Bieter	Nettopreis pro Jahr für die Unterhaltsreinigung	Nettopreis pro Jahr für die Glasreinigung	Nettogesamtpreis pro Jahr
Bieter 1	18.178,80 €	6.697,00 €	24.875,80 €
Bieter 2	24.007,44 €	6.927,24 €	30.934,68 €
Vertragsfirma	43.383,96 €	8.259,37 €	51.643,33 €

Durch die vorgenommene Zuschlagserteilung verursachte die Behörde dem Land im Vergleich zum Angebot des Bieters 1 demnach Mehrausgaben von über 26.000 € netto jährlich.

- Das Katasteramt Hettstedt erteilte einem Bieter, der preislich nicht das günstigste Angebot abgab, dennoch den Zuschlag und begründete die Vergabeentscheidung im Wesentlichen damit, dass
 - das Angebot, auf welches der Zuschlag erteilt wurde, den Mittelwert zwischen den maximalen und minimalen Angeboten darstellen würde,

- bereits positive Erfahrungen mit der Firma gemacht wurden, da diese bereits als Vertretung im Krankheitsfall der vormals beschäftigten eigenen Reinigungskraft fungierte und
- eine bessere Koordinierung gewährleistet sei, da Glas- und Unterhaltsreinigung nunmehr durch eine Firma abgewickelt würde.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass im Rahmen der Beschränkten Ausschreibung einzig der Preis Entscheidungskriterium für die Zuschlagserteilung ist, da die Prüfung auf Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit schon im Rahmen der Vorauswahl der Anbieter hätte erfolgen müssen. Der Auftragserteilung lag eine vergabefremde Begründung zugrunde.

- Das ehemalige LVerMD hatte eine Vertragserweiterung mit einer zusätzlich zu reinigenden Fläche von 40,41 m² vorgesehen. Das schon bisher für die Dienststelle tätige Reinigungsunternehmen gab daraufhin ein Angebot über eine nahezu 15-mal größere zu reinigende Fläche von 599,67 m² ab, das von der Behörde akzeptiert und am 02.03.2000 vertraglich sanktioniert wurde. Mit diesem Vertrag, der freihändig vergeben wurde, hat die Behörde einen Leistungsumfang mit einer zu reinigenden Fläche bestätigt, die – bis auf die vorhandenen 40,41 m² – gar nicht existent war. Dadurch ist dem Land bis zum Prüfungszeitpunkt ein Schaden i. H. v. 7.600,90 € entstanden.
- Die Polizeidirektion Halberstadt hatte für eine Polizeistation vor deren Umzug in eine neue Liegenschaft ein Objekt mit einer Grundfläche von 148,64 m² angemietet. Der dazugehörige Reinigungsvertrag enthielt dagegen eine Grundfläche von 376,10 m². Die Bediensteten konnten keine Erklärung liefern, wie es zu dieser Abweichung kam. Über die Vertragslaufzeit von 73 Monaten ist dem Land dadurch insgesamt ein Schaden i. H. v. 5.110,85 € netto entstanden.

Das Ministerium des Innern hat mit Erlass vom 29.09.2004 seine nachgeordneten Behörden und seine mit Vergaben befassten Referate auf die Pflicht zur Ausschreibung hingewiesen.

Der Landesrechnungshof hält es für unumgänglich, dass die Verwaltung entsprechend dem Beschluss des Unterausschusses Rechnungsprüfung vom 17.03.2005 zur Realisierung der Einsparpotentiale die Fremdvergabe durch

Zentralisierung, Bündelung in Losen und Öffentliche Ausschreibung optimiert und die Reinigungshäufigkeit auf ein erforderliches Minimum reduziert.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	03	–	Ministerium des Innern
Kapitel	0331	–	Brandschutz und Katastrophenschutz – Land
Titel	883 61	–	Zuweisungen für Investitionen an Gemein- den und Gemeindeverbände

geprüftes

Haushaltsvolumen:	1996:	2.454.201 €	1997:	2.351.943 €
	1999:	1.424.060 €	2000:	3.591.725 €
	2001:	5.520.930 €	2002:	5.479.777 €

2. Nichtbeachtung zuwendungsrechtlicher Bestimmungen bei der Gewährung von Zuweisungen für Investitionen an kommunale Gebietskörperschaften zur Förderung des kommunalen Brandschutzes

Die ehemaligen Regierungspräsidien haben wesentliche zuwendungsrechtliche Bestimmungen bei der Gewährung von Fördermitteln im Bereich des Brandschutzes trotz mehrfacher Hinweise des Landesrechnungshofes nicht ausreichend beachtet, und zwar bei:

- der Antragsprüfung und Bewilligung und hier insbesondere bei der Sicherung der Gesamtfinanzierung sowie der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen sowie
- der Verwendungsnachweisprüfung.

Die ehemaligen Regierungspräsidien (RP) gewährten Zuwendungen zur Förderung des abwehrenden Brandschutzes und der Hilfeleistung in Sachsen-Anhalt im Wege der Projektförderung als Anteils- bzw. Festbetragsfinanzierung auf der Grundlage der §§ 23 und 44 LHO und der dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften, Förder Richtlinien und Erlasse. Die Zahlung der Zuwendungen erfolgte aus Mitteln des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost vom 26.06.1993 (BGBl. I S. 944).

1. Prüfungsfeststellungen des Landesrechnungshofes

Der Landesrechnungshof hat in den zurückliegenden Jahren folgende Prüfungen zur genannten Thematik durchgeführt:

- in den Jahren 1999 und 2000 die Zuweisungen für die Haushaltsjahre 1996 und 1997 beim ehemaligen RP Halle und
- in den Jahren 2002 und 2003 die Zuweisungen für die Haushaltsjahre 1999 und 2000 beim ehemaligen RP Dessau

und dabei folgende gravierende Mängel festgestellt:

Die ehemaligen RP Halle und Dessau haben in den 27 geprüften Fällen der Haushaltsjahre 1996 und 1997 bzw. in den 35 geprüften Fällen der Haushaltsjahre 1999 und 2000 keine oder nur unzureichende Antragsprüfungen durchgeführt.

- Vom RP Halle wurden dabei in 20 Fällen die Finanzierungspläne ohne Abstimmung mit den Zuwendungsempfängern geändert mit der Folge, dass die Sicherung der Gesamtfinanzierung der Maßnahmen und ihre Durchführung in Frage gestellt wurde.
- In zwei Fällen führte die nicht ordnungsgemäße Bearbeitung der Zuwendungsanträge durch das RP Halle zu erheblichen Fehlern im Bewilligungsverfahren.
- Zum Zeitpunkt der Prüfung war in einem dieser Fälle der Zuwendungszweck – die Errichtung eines Feuerwehrhauses in der Gemeinde Mittelhausen – nicht erreicht worden. Das hätte eine Rückforderung der Fördermittel in Höhe von 65.000 € nach sich ziehen müssen. Auf Grund von Versäumnissen des RP Halle bei der Bescheiderteilung war die Rückforderung überzahlter Zuwendungsmittel allerdings nicht realisierbar.
- In dem anderen Fall bemerkte das RP Halle unrichtige Angaben im Förderantrag der Gemeinde Leißling nicht. Es bewilligte auf dieser Grundlage unzulässigerweise einen Mehrbetrag von 58.700 €. Die Rückforderung dieses überzahlten Zuwendungsbetrages konnte auf Grund von Versäumnissen und Fehlern des RP Halle im gesamten Zuwendungsverfahren nicht geltend gemacht werden.

- Die unzureichende Prüfung der Zuwendungsanträge durch das RP Dessau führte dazu, dass die Stadt Zörbig Fördermittel in Höhe von 76.700 € für den Umbau eines Gebäudes zum Feuerwehrgerätehaus erhielt, obwohl ein ursprünglich geplanter Neubau auf einem stadteigenen Grundstück deutlich geringere Ausgaben verursacht hätte. Ein Großteil der Fördermittel wurde dabei für den Erwerb eines Grundstückes verwandt, obwohl dies nach der einschlägigen Förderrichtlinie nicht zulässig war.

Die Höhe einer Zuwendung richtet sich neben den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben und dem möglichen Fördersatz respektive des möglichen festgelegten Förderhöchstbetrages gemäß Zuwendungsrichtlinie insbesondere nach den Eigenmitteln des Zuwendungsempfängers. Von der Förderung einer Maßnahme ist abzusehen, wenn der Antragsteller in der Lage ist, den Zuwendungszweck mit eigenen Mitteln zu erfüllen.

- Der Landesrechnungshof stellte im Zuge seiner Prüfungen fest, dass in zwei Fällen mehr Fördermittel bewilligt und an die Gemeinden Altenroda und Alsleben ausgereicht wurden, als diese beantragt hatten. Dadurch wurden insgesamt 23.008 € zu viel Landesmittel ausgezahlt.
- Darüber hinaus stellte der Landesrechnungshof fest, dass das RP Dessau der Stadt Jessen eine Zuwendung von 102.258 € für die Beschaffung eines Fahrzeugs bewilligt hatte, obwohl die Stadt Jessen laut Zuwendungsantrag über Eigenmittel in Höhe der im Bewilligungszeitraum tatsächlich geleisteten Gesamtausgaben verfügte und somit eine Förderung nicht notwendig war. Der Betrag hätte für den Landeshaushalt eingespart werden können.

Gemäß VV-Gk Nr. 11 zu § 44 LHO hat die Bewilligungsbehörde unverzüglich nach Eingang des Zwischen- bzw. Verwendungsnachweises zu prüfen, ob dieser den im Zuwendungsbescheid (einschließlich der Nebenbestimmungen) festgelegten Anforderungen entspricht und die Zuwendung zweckentsprechend verwendet worden ist.

- Das RP Dessau hat im Fall der Stadt Loburg den Verwendungsnachweis aus 1999 zwei Jahre lang nicht geprüft, obwohl diverse Feststellungen des kommunalen Rechnungsprüfungsamtes in einem Prüfvermerk zum Verwendungsnachweis vorlagen.

- Im Fall der Gemeinde Bethau hat das RP Dessau in seiner stichprobenartig durchgeführten Verwendungsnachweisprüfung eine offensichtliche Diskrepanz der Zahlen im Prüfvermerk des kommunalen Rechnungsprüfungsamtes zu den tatsächlichen Zahlen des Zuwendungsfalles nicht festgestellt und die gebotene Rückforderung der Zuwendung i. H. v. 25.565 € bis zur Prüfung durch den Landesrechnungshof nicht veranlasst.

Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung darauf hingewiesen, dass eine Prüfung durch ein kommunales Rechnungsprüfungsamt die Bewilligungsbehörde nicht von der Pflicht zur Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung einschließlich der Einhaltung der Anforderungen des Zuwendungsbescheides sowie seiner Nebenbestimmungen entbindet. Dies gilt insbesondere, wenn der Vermerk des kommunalen Rechnungsprüfungsamtes aufgrund seiner Angaben berechtigten Anlass zu einer Prüfung gibt.

- In einem weiteren Fall wurde bei der Prüfung des Verwendungsnachweises der Stadt Dessau durch das zuständige RP festgestellt, dass die Bewilligung von zusätzlichen 20.452 € für eine Fahrzeugbeschaffung unzulässig war. Die gebotene Rückforderung der überzahlten Zuwendung hat das RP Dessau wiederum nicht veranlasst. Dadurch ist dem Land ein Schaden in Höhe der 20.452 € entstanden.

Die o. g. Feststellungen des Landesrechnungshofes in den geprüften Zuwendungsverfahren belegen eine Vielzahl erheblicher Mängel bei der Antragsprüfung, Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfung. Die Bewilligungsbehörden haben aus den Fehlern im Verwaltungsverfahren bisher keine hinreichenden Konsequenzen gezogen und Rückforderungen zuviel ausgereicherter Fördermittel nicht veranlasst.

Der Landesrechnungshof hat in einer Prüfung der Haushaltsjahre 2000 bis 2002 im Bereich des ehemaligen RP Halle sowie der Haushaltsjahre 2001 und 2002 im Bereich des ehemaligen RP Magdeburg erneut gleichartige Mängel bei der Durchführung der Zuwendungsverfahren in der Antragsbearbeitung, der Bewilligung und in der Verwendungsnachweisprüfung festgestellt. So

- sind zum Beispiel Antragsprüfungen nur unzureichend erfolgt,
- sind Prüfungen hinsichtlich des Nachweises der Sicherung der Gesamtfinanzierung der Maßnahmen unterblieben,

- wurden von 106 vorzulegenden Verwendungsnachweisen des Haushaltsjahres 2002 bis Juni 2004 30 Verwendungsnachweise nicht vorgelegt,
- wurden im Bereich des ehemaligen RP Halle bis Juni 2004 62 von 148 Verwendungsnachweise der Haushaltsjahre 2000 bis 2002 nicht geprüft,
- wurden weitere 18 Verwendungsnachweise der Haushaltsjahre 2000 bis 2001 erst ein Jahr nach Eingang beim ehemaligen RP Halle geprüft,
- erfolgte in einem Fall eine Auszahlung von über 28.120 € auf der Grundlage einer Nachbewilligung, obwohl der Zuwendungszweck nicht erweitert oder geändert worden ist.

In Zusammenfassung dieser Prüfungsfeststellung haben sich kaum Fortschritte im Verwaltungsverfahren zur Ausreichung der Fördermittel ergeben.

2. Schlussfolgerungen

Der Landesrechnungshof sieht auf Grund der in den Prüfungen aufgetretenen Vielzahl an Mängeln erheblichen Handlungsbedarf für die jetzt landesweit zuständige Verwaltungsbehörde, das Landesverwaltungsamt.

In einer ersten Stellungnahme hat das Landesverwaltungsamt zugesichert, die durch den Landesrechnungshof angemahnten Prüf- und Aufsichtspflichten in den einzelnen Zuwendungsverfahren künftig ordnungsgemäß wahrzunehmen und insbesondere eine enge Zusammenarbeit mit den unteren Kommunalaufsichtsbehörden anzustreben.

Darüber hinaus hat das Ministerium des Innern mitgeteilt, es habe die Prüfergebnisse des Landesrechnungshofes zum Anlass genommen, seine fachaufsichtliche Begleitung für dieses Förderverfahren zukünftig deutlich zu verstärken.

Fehler der Verwaltungsbehörde bei der Bearbeitung der Zuwendungsverfahren führen letztlich zu finanziellen Nachteilen für den Landeshaushalt und die Kommunalhaushalte.

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landesverwaltungsamt durch entsprechende dienst- und fachaufsichtliche Maßnahmen die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Mittel zu gewährleisten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	–	Finanzämter
Haushaltsvolumen		–	115,3 Mio. €

3. Nur ein geringer Anteil der Mehrergebnisse der Steuerfahndung wird kassenwirksam vereinnahmt.

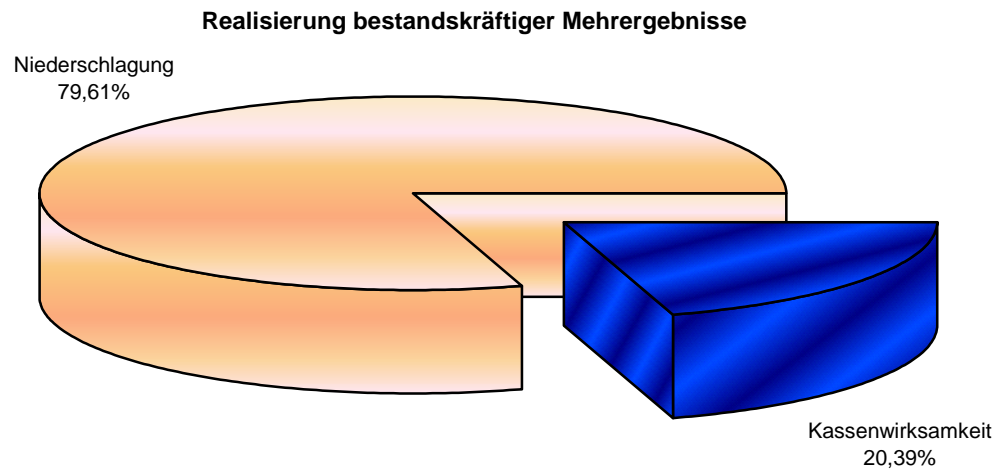
Die Steuerfahndungsstellen erforschen Straftaten und Steuerordnungswidrigkeiten und ermitteln anschließend die Besteuerungsgrundlagen. Die daraufhin festgesetzten Mehrsteuern werden jedoch nur zu einem geringen Anteil kassenwirksam vereinnahmt.

Vor dem Hintergrund wachsender Wirtschaftskriminalität, die zu beträchtlichen Steuerausfällen bei Bund, Ländern und Gemeinden führt, kommt der Tätigkeit der Steuerfahndung eine besondere Bedeutung zu. Schätzungen zufolge gehen bei einem Gesamtsteueraufkommen von über 450 Milliarden € bundesweit jährlich Steuern in der Höhe von 75 Milliarden € durch Steuerhinterziehung verloren.³⁸ Es ist deshalb geboten, Verstöße gegen Steuergesetze konsequent zu verfolgen. Dies ist Aufgabe der Steuerfahndung. Ihr obliegt die Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten einschließlich der Ermittlung des steuerlich erheblichen Sachverhalts und dessen rechtlicher Würdigung, sowie die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2004 im Rahmen einer Querschnittsprüfung die Steuerfahndungsstellen des Landes geprüft. Durch ihre Tätigkeit sind in den Jahren 2002 und 2003 Mehrsteuern von jeweils mehr als 25 Millionen € festgesetzt worden. Für eine Bewertung dieses steuerlichen Arbeitserfolges hat der Landesrechnungshof untersucht, zu welchem Anteil diese Mehrsteuern von den Finanzämtern kassenwirksam vereinnahmt werden konnten. Grundlage hierfür bildeten 100 zufällig ausgewählte Fälle, bei denen die in den Jahren 2002 und 2003 bestandskräftig festgesetzten Mehrergebnisse um die hiervon niedergeschlagenen Beträge gemindert worden sind, weil insoweit davon ausgegangen werden kann, dass mit

³⁸ Quelle: Monatsbericht 12.2002 des Bundesministeriums der Finanzen

einer erfolgreichen Beitreibung der Rückstände nicht mehr zu rechnen ist. Die Untersuchung hat zu folgendem Ergebnis geführt:



Vergleicht man dieses Ergebnis mit einer von der Oberfinanzdirektion Magdeburg im Rahmen von Geschäftsprüfungen im Jahr 2002 durchgeführten ähnlichen Untersuchung, so zeigt sich in den letzten Jahren ein deutlicher Rückgang bei der Realisierung der Mehrergebnisse. Seinerzeit ist noch für die Steuerfahndungsstelle des Finanzamts Magdeburg I eine Realisierungsquote von 52 v. H. und für die Steuerfahndungsstelle des Finanzamts Halle-Süd eine von 44 v. H. ermittelt worden.

Die geringer gewordene Quote ist nicht nur auf die derzeitige wirtschaftliche Situation der Steuerpflichtigen zurückzuführen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes tragen hierzu zwei weitere Umstände bei:

So werden die Leistungen der einzelnen Fahndungsprüfer u. a. an der Höhe der festgesetzten Mehrergebnisse gemessen, wodurch bei den Fahndungsprüfern die Neigung gefördert wird, auch in „aussichtslosen“ Fällen die Ermittlungen mit dem Ziel möglichst hoher Festsetzungen fortzuführen. Dadurch wird nach Auffassung des Landesrechnungshofes dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wenig Beachtung geschenkt. Eine stärkere Einbeziehung von Verhältnismäßigkeitsüberlegungen sollte in Fällen, in denen absehbar ist, dass sich der zu erwartende Steueranspruch nicht oder nur in geringem Umfang realisieren lassen wird, dazu führen, die Ermittlungen auf die Feststellung des strafrechtlich bedeutsamen Sachverhalts sowohl in objektiver als auch in subjektiver Hinsicht zu beschränken. Die dadurch freiwerdenden Kapazitäten sollten für die Bearbeitung weiterer Fälle genutzt werden.

Die Steuerfahndungsstellen müssen aber auch dafür Sorge tragen, dass der Steueranspruch im Einzelfall so weit wie möglich gesichert wird, damit er später durchgesetzt werden kann. Hierzu besteht die Möglichkeit, den Arrest in das bewegliche und unbewegliche Vermögen von Straftätern nach § 324 Abgabenordnung anzuordnen. Der Landesrechnungshof hat jedoch festgestellt, dass die Steuerfahndungsprüfer einer frühzeitigen Prüfung von Möglichkeiten zur Sicherung des voraussichtlichen Steueranspruchs nicht immer die notwendige Beachtung schenken. Obwohl in den Steuerfahndungsstellen Sachsen-Anhalts im Hinblick auf die nicht einfache verfahrenstechnische Abwicklung von Maßnahmen zur Sicherung des Steueranspruchs spezialisierte Fahnder eingesetzt sind, die in den entsprechenden Fällen mit vorhandenen Sicherungsmöglichkeiten zur Unterstützung der Steuerfahndungsprüfer verfahrensbegleitend eingesetzt werden können, wird von dieser Hilfestellung nicht in ausreichendem Maße Gebrauch gemacht. Ursächlich hierfür ist auch der Umstand, dass die gesetzlichen Regelungen zum dinglichen Arrest kompliziert und schwierig zu handhaben sind. Trotzdem hält es der Landesrechnungshof nicht für hinnehmbar, dass die Steuerfahndungsprüfer hiervon häufig absehen, möglicherweise deshalb, weil dies zu zusätzlichem Aufwand führt, der sich in ihren Arbeitsstatistiken nicht positiv niederschlägt.

Der Landesrechnungshof hat die zuständigen Finanzämter aufgefordert, in den Fällen, in denen sich bereits im Verlauf der Ermittlungen abzeichnet, dass sich der Steueranspruch nicht realisieren lassen wird, die Ermittlungen auf das notwendige Maß zu beschränken. Darüber hinaus sollten in sämtlichen Steuerfahndungsfällen umfassend und zeitnah Sicherungsmöglichkeiten für den zu erwartenden Steueranspruch geprüft und ggf. ergriffen werden. Nur so ist eine Verbesserung der Realisierungsquote zu erreichen.

Zwischen dem Ministerium der Finanzen und dem Landesrechnungshof besteht Einvernehmen darüber, dass die Ermittlung der festzusetzenden Steuern der Begründung eines angemessenen Strafmaßes der aufgedeckten Delikte dient. Deshalb darf auf diese originäre Aufgabe der Steuerfahndung nicht aus Gründen der Wirtschaftlichkeit verzichtet werden. Dem Legalitätsprinzip wird jedoch nach Auffassung des Landesrechnungshofes vollumfänglich Rechnung getragen, wenn der strafrechtlich bedeutsame Sachverhalt sowohl in objektiver als auch in subjektiver Hinsicht ermittelt worden ist und sich im Übrigen abzeichnet, dass der Steueranspruch nicht oder nur in geringem Umfang realisiert werden kann.

Das Ministerium der Finanzen weist zudem darauf hin, dass die Realisierungsquote Schwankungen ausgesetzt ist. Für einen Abwärtstrend – wie vom Landesrechnungshof gesehen – gäbe es keine konkreten Erkenntnisse. Der Landesrechnungshof hält jedoch die Abweichung zwischen den zwei Jahre zurückliegenden Untersuchungsergebnissen der Oberfinanzdirektion Magdeburg und seinen eigenen Feststellungen nicht für eine normale Schwankungsbreite, zumal der festgestellte Anteil der kassenwirksam gewordenen Mehrergebnisse in beiden Steuerfahndungsstellen in etwa gleich hoch ist. Der Beschränkung der Ermittlungen auf den strafrechtlich bedeutsamen Sachverhalt und der frühzeitigen Sicherung des Steueranspruchs kommt deshalb im Hinblick auf eine Verbesserung der Realisierungsquote eine besondere Bedeutung zu.

Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	–	Finanzämter
Haushaltsvolumen		–	115,3 Mio. €

4. Auch die Steuerfahndungsstellen sollten auf das länderübergreifende staatsanwaltliche Verfahrensregister zugreifen

Zur wirksamen Verfolgung von Steuerstraftaten ist ein bundesweites Informationssystem erforderlich.

Die Verfolgung von Steuerstraftaten kann nicht örtlich auf einzelne Bundesländer beschränkt werden. Treten Täter überörtlich in Erscheinung, ist es notwendig, die Ermittlungs- und Strafverfahren zu verbinden, um insbesondere mehrere Hauptverhandlungen gegen denselben Angeklagten zu vermeiden. Auch Entscheidungen über die Einstellung von Ermittlungsverfahren erfordern Informationen über die von weiteren Dienststellen geführten Verfahren. Nur damit können z. B. ungerechtfertigte Einstellungen gegen Auflagen vermieden und andererseits unbedeutende Verfahren mit Rücksicht auf schwerwiegendere Vorwürfe schnell beendet werden.

Bis zum 31.12.2004 haben die Steuerverwaltungen der Bundesländer zu diesem Zweck beim Finanzamt Wiesbaden II eine Informationszentrale für den Steuerfahndungsdienst unterhalten, bei der grundsätzlich alle eingeleiteten Strafverfahren länderübergreifend erfasst waren. Mit Hilfe dieser auf manueller Basis geführten Sammlung konnte festgestellt werden, ob gegen bestimmte Steuerpflichtige in einem anderen Land bereits ein Strafverfahren eingeleitet worden ist und ob die Verfahren ggf. zusammenzuführen sind. Diese Informationszentrale ist inzwischen wegen Kündigung der Verwaltungsvereinbarung durch das Land Niedersachsen aufgelöst worden.

Zur Gewinnung entsprechender Informationen kommt nunmehr das bereits im Laufe des Jahres 1999 gemäß der §§ 492 ff. Strafprozessordnung beim Bundeszentralregister eingerichtete, in elektronischer Form geführte zentrale staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister in Betracht, das neben den Daten über eingeleitete Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaften auch die entsprechenden Daten in Steuerstraftaten der Finanzbehörden aller Bundesländer aufnehmen soll. Aus Sachsen-

Anhalt werden bisher weder Daten zu Steuerstraßverfahren weitergegeben noch werden Daten aus dem Register abgefragt, weil die Steuerverwaltung noch immer über kein automatisiertes Verfahren für den Datenaustausch verfügt. Die Steuerverwaltungen einiger anderer Bundesländer nutzen dagegen den Datenaustausch mit dem Zentralregister bereits.

Der Programmierverbund im Steuerbereich, dem das Land Sachsen-Anhalt angehört, hat die Fertigstellung und Auslieferung eines entsprechenden Programms angekündigt. Es ist jedoch noch nicht erkennbar, wann dieses Programm einsatzfähig ist. In den Steuerfahndungsstellen wird zurzeit ein von Landesbediensteten entwickeltes Programm zur elektronischen Verwaltung der Vorgänge eingesetzt. Der Datenbestand, auf den dieses Programm zugreift, enthält die für das zentrale staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister benötigten wesentlichen Angaben.

Die länderübergreifende Erfassung von Straf- und Bußgeldverfahren ist ein wichtiges Instrument für eine effiziente Strafverfolgung. Der Landesrechnungshof hält es deshalb für unerlässlich, dass baldmöglichst eine Anbindung an das zentrale staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister erfolgt. Er hat hierzu die Oberfinanzdirektion Magdeburg aufgefordert zu prüfen, ob bis zum Vorliegen der aus dem Programmierverbund angekündigten Lösungen eine Erweiterung der bereits eingesetzten Programme zur Datenübermittlung und -abfrage möglich und wirtschaftlich vertretbar ist.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	04	–	Ministerium der Finanzen
Kapitel	0406	–	Finanzämter
Haushaltsvolumen		–	115,3 Mio. €

5. Die Zusammenarbeit der Bußgeld- und Strafsachenstellen mit den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter ist zu verbessern.

Die Betriebsprüfungsstellen bilden innerhalb der Steuerverwaltung den Arbeitsbereich mit dem umfassendsten Einblick in die von ihnen geprüften Steuerfälle. Die Außenprüfungen ergeben daher nicht selten Verdachtsmomente für Steuerstraftaten oder -ordnungswidrigkeiten. Die von den für die Verfolgung von Steuerdelikten zuständigen Bußgeld- und Strafsachenstellen (BuStra-Stellen) zu bearbeitenden Vorgänge stammen deshalb auch zu einem großen Teil aus der Betriebsprüfung. Eine besonders enge Zusammenarbeit beider Arbeitsbereiche ist aus diesem Grunde geboten.

Die Betriebsprüfungsstellen sind nach den bundeseinheitlichen Verwaltungsanweisungen verpflichtet, die BuStra-Stelle unverzüglich zu unterrichten, wenn sich während einer Außenprüfung tatsächliche Anhaltspunkte für eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit ergeben. Mit dieser Unterrichtung wird zum einen die Gefahr der Entstehung strafrechtlicher Verwertungsverbote vermindert, die dadurch entstehen können, dass die Steuerpflichtigen, obwohl sich während der Außenprüfung zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für eine Straftat ergeben haben, über ihre Rechte nicht belehrt worden sind. Zum anderen wird es möglich, zeitnah – also bereits im Laufe der Außenprüfung – die aus Sicht der BuStra-Stellen erforderlichen strafrechtlichen Ermittlungen durch die Betriebsprüfungsstellen durchführen zu lassen, womit auch der Eintritt der Strafverfolgungsverjährung vermieden werden kann.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen der im Jahr 2004 durchgeführten Erhebungen bei den BuStra-Stellen festgestellt, dass die überwiegende Zahl der von der Betriebsprüfung an die BuStra-Stellen herangetragenen Fälle dagegen Prüfungen betrifft, die im Zeitpunkt der Meldung bereits abgeschlossen waren und bei denen die Steuerpflichtigen im Rahmen der Schlussbesprechung lediglich darauf hinge-

wiesen worden sind, dass die straf- oder bußgeldrechtliche Würdigung einem besonderen Verfahren vorbehalten bleibt. Insbesondere in Fällen mit nicht erklärten Einnahmen, die im Besteuerungsverfahren zu Hinzuschätzungen führen, besteht aber die Notwendigkeit weiterer Ermittlungen, weil eine strafrechtliche Verwertung der Schätzung deutlich höhere Anforderungen an die Schätzungsgrundlagen stellt. Im Besteuerungsverfahren sind die Finanzämter verpflichtet, die Besteuerungsgrundlagen zu schätzen, wenn sie diese nicht ermitteln oder berechnen können (§ 162 Abs. 1 Abgabenordnung). Dabei nehmen die Anforderungen an die Genauigkeit der Schätzung in dem Maße ab, in dem die Steuerpflichtigen ihre Mitwirkungspflichten verletzt haben. Im Strafverfahren ist dagegen jede Ungenauigkeit nach dem Grundsatz „in dubio pro reo“ zugunsten des Beschuldigten zu werten, wodurch bezüglich der Höhe der Steuerhinterziehung – anders als im Besteuerungsverfahren – zulasten des Beschuldigten keine Unsicherheiten toleriert werden. Diese für das Strafverfahren erforderlichen Ermittlungen sollten bereits im Rahmen der Außenprüfung durchgeführt werden.

Ursächlich für das Vorgehen der Betriebsprüfungsstellen ist offensichtlich das Bestreben nach einem schnellen Abschluss der Außenprüfung. Bei einer Meldung während der laufenden Prüfung wird dagegen mit Verzögerungen gerechnet, die umso größer werden als die Fälle von den BuStra-Stellen nicht zeitnah bearbeitet werden.

Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung im Interesse einer effizienten Strafverfolgung aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Informationen über strafrechtlich relevante Vorgänge von den Betriebsprüfungsstellen noch während der laufenden Außenprüfung weitergeleitet und von den BuStra-Stellen unverzüglich bearbeitet werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	–	Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0502	–	Allgemeine Bewilligungen
Titel	633 61	–	Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände
	684 61	–	Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen
Haushaltsansatz	2001	–	3.743.730 €
	2002	–	3.524.135 €
	2003	–	3.364.854 €
	2004	–	3.395.758 €

6. Überschreitung des Personalbemessungsschlüssels in den Schwangerschaftsberatungsstellen

Die Nichtbeachtung des Personalbemessungsschlüssels (§ 4 Abs. 1 Schwangerschaftskonfliktgesetz - SchKG) führt zu nicht notwendigen Ausgaben.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat die Vorgaben für den Umfang der zu erbringenden Beratungsleistungen nicht fundiert ermittelt und Einsparpotentiale dadurch nicht genutzt.

Die Länder haben ein ausreichendes Angebot wohnortnaher Beratungsstellen für die allgemeine Beratung und die Schwangerschaftskonfliktberatung sicherzustellen (§§ 3 und 8 SchKG). Sie haben dafür Sorge zu tragen, dass den Beratungsstellen für je 40.000 Einwohner mindestens eine Beratungskraft vollzeitbeschäftigt oder eine entsprechende Zahl von Teilzeitbeschäftigten zur Verfügung steht (§ 4 Abs. 1 SchKG). Die zur Sicherstellung eines ausreichenden Angebotes erforderlichen Beratungsstellen haben einen Anspruch auf eine angemessene Förderung der Personal- und Sachkosten aus öffentlichen Mitteln (§ 4 Abs. 2 SchKG).

Im Jahr 2004 förderte das Land Sachsen-Anhalt 46 Schwangerschaftsberatungsstellen. Zusätzlich finanzierte die Stadt Magdeburg zwei vollbeschäftigte Beratungskräfte (VbE) zu 100 v. H.

Der Landesrechnungshof hat 2004 die Förderung der Schwangerschaftsberatungsstellen für die Jahre 2001 bis 2004 geprüft.³⁹

1. Bundesschlüssel nach SchKG nicht eingehalten

Die im Land vorhandenen und geförderten Schwangerschaftsberatungsstellen haben bisher mehr Beratungsfachkräfte vorgehalten als nach dem Bundesschlüssel vorgeschrieben war.

Im Jahr 2001 überstieg das tatsächlich vorgehaltene Personal in den Schwangerschaftsberatungsstellen den Bundesschlüssel um rund 11 Vollbeschäftigteneinheiten (VbE) und in den Jahren 2002 - 2004 jeweils um rund 4 VbE (vgl. Tabelle 1).

Einhaltung des Bundesschlüssels

Jahr	Einwohnerzahl per 31.12.	VbE – Soll nach Bundesschlüssel	VbE – Ist im Land ⁴⁰	Differenz zwischen VbE - Ist und - Soll
2001	2.580.626	64,52	76,25	11,73
2002	2.548.911	63,72	68,3	4,58
2003	2.522.941	63,07	67,45	4,38
2004	2.494.437	62,36	67	4,64

Das zusätzlich vorgehaltene und vom Land über Zuwendungen geförderte Personal verursachte in den Jahren 2001 bis 2004 Mehrausgaben in Höhe von insgesamt über 1 Mio. €⁴¹

Die Verwaltung hat in der Vergangenheit das den Bundesschlüssel übersteigende Personal nicht konsequent reduziert. Angesichts der rückläufigen Bevölkerungszahl bestand für einen zurückhaltenden Abbau kein Anlass. Das Ministerium hat in der Zwischenzeit allerdings den Abbau von Personal in den Beratungsstellen veranlasst und mitgeteilt, dass durch den weiteren Abbau von 3,5 VbE im Jahr 2006 der Bundesschlüssel nicht mehr überschritten wird.

In sein Abbaukonzept hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales die beiden nicht vom Land geförderten VbE der Schwangerschaftsberatungsstelle Magdeburg nicht einbezogen, obwohl es sich um eine vom Land anerkannte und aus öffentlichen Mitteln geförderte Beratungsstelle handelt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssten daher statt der vorgesehenen 3,5 VbE insgesamt noch 5,5 VbE abgebaut werden.

³⁹ Die Schwangerschaftsberatungsstelle der Stadt Magdeburg hat der Landesrechnungshof nicht geprüft, weil sie nicht über Landesmittel gefördert wird.

⁴⁰ Die zwei VbE in der Beratungsstelle der Stadt Magdeburg sind berücksichtigt.

⁴¹ Der Berechnung liegt der jährliche Förderbetrag für eine Vollzeitkraft zu Grunde.

2. Beratungsbedarf und Beratungsleistungen nicht sorgfältig ermittelt

Aus den Jahresstatistiken der Beratungsstellen der Jahre 2001 bis 2003 hat die Verwaltung die Jahresarbeitsstunden für die angegebenen Leistungen und den dazugehörigen Zeitanteilen als Durchschnittswerte errechnet, die ab 2004 in den jährlichen Zuwendungsverträgen für die einzelnen Aufgabenbereiche vereinbart worden sind. Auf der Basis dieser Daten ist das Ministerium davon ausgegangen, dass eine vollzeitbeschäftigte Beratungsfachkraft im Jahr 600 Beratungsgespräche mit einer Dauer von durchschnittlich 60 Minuten (ohne Vor- und Nachbereitung) führen soll. Die von den Beratungsstellen dem Landesjugendamt gemeldeten Daten hat der Landesrechnungshof wie folgt ausgewertet:

Anzahl der Beratungsgespräche ⁴²

Jahr	Niedrigster von einer Schwangerschaftsberatungsstelle erreichter Jahreswert je VbE	Höchster von einer Schwangerschaftsberatungsstelle erreichter Jahreswert je VbE
2001	266	1339
2002	162	1102
2003	302	1327
Jahresmittel	243	1256

Gesprächsdauer

Jahr	Niedrigster von einer Schwangerschaftsberatungsstelle erreichter Jahreswert je VbE in Minuten	Höchster von einer Schwangerschaftsberatungsstelle erreichter Jahreswert je VbE in Minuten
2001	41	72
2002	40	79
2003	45	73
Jahresmittel	42	75

Der Landesrechnungshof hält die Bandbreiten bei der Anzahl der Beratungsgespräche und der Gesprächsdauer für zu groß, um daraus realistische Durchschnittswerte für eine angemessene Beratungsleistung bilden zu können. Beispielsweise reichte die Spanne bei der Anzahl der Beratungsgespräche von 162 bis 1.339 je Beratungskraft. Die Beratungsstelle mit den meisten Gesprächen hatte damit rund achtmal so viele Gespräche geführt wie die Beratungsstelle mit dem niedrigsten Wert je VbE.

⁴² Beratungsstelle Magdeburg: Anzahl der Beratungsgespräche 2001: 2896, 2002: 2888, 2003: 2905. Diese Angaben sind nicht berücksichtigt worden, da sie aufgrund der extremen Abweichung das Gesamtbild verfälschen könnten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind die Daten auch aus einem weiteren Grund nicht belastbar. Nach der erstmaligen Festlegung von quantitativen Parametern im Zuwendungsvertrag 2004 hatten 82 v. H. aller Schwangerschaftsberatungsstellen ihre Leistungen zwischen 2003 und 2004 erheblich ausgeweitet (bis zu rd. 90 v. H.), obwohl sie in den Vorjahren deutlich geringere Fallzahlen und Beratungsleistungen angegeben hatten.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wäre es zunächst erforderlich gewesen, die Gründe für die Unterschiede und Abweichungen sowie für die Fallzahlensteigerungen zu ermitteln. Rund 50 v. H. aller Schwangerschaftsberatungsstellen erreichten in der Vergangenheit nicht die vom Ministerium für Gesundheit und Soziales für 2004 vorgegebene Anzahl der Beratungen.

Hieraus könnte sich beispielsweise ergeben, dass der Beratungsbedarf niedriger ist als bisher angenommen. Wenn sich dies bestätigt (z.B. weil Familienberatungsstellen Beratungsangebote zu gleichartigen Themen bereithalten), muss nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Einwohnerzahl im Bundesschlüssel entsprechend erhöht werden.

Es könnte sich aber auch ergeben, dass die Beratungskapazitäten nicht bedarfsgerecht organisiert sind und dass sie entsprechend dem unterschiedlichen regionalen Beratungsbedarf auf Städte und Gemeinde zu verteilen sind.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat zugesagt, die Fallzahlen der Beratungsstellen mit besonders großen Abweichungen zu hinterfragen und ggf. die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten.

3. Vertraglich vereinbarte quantitative Vorgaben werden nicht eingehalten

In den Zuwendungsverträgen für das Jahr 2004 hat das Land erstmalig quantitative Parameter unter Angabe der zu erbringenden Jahresarbeitsstunden sowie Arbeitsaufgaben festgelegt. Diese Stunden sind im Rahmen des Verwendungsnachweises zu belegen.

Nach Auskunft der Verwaltung sind die vorgegebenen Stunden jedoch nicht verpflichtend. Es seien lediglich Richtwerte für die einzelnen Tätigkeiten. Verschiebungen in zeitlichem Umfang seien möglich.

Im Ergebnis können damit die Zuwendungsempfänger trotz der Vorgaben ihre Arbeit in den Beratungsstellen frei gestalten. Sie entscheiden selbst, welche Tätigkeiten in welchem Umfang erbracht werden. Unabhängig von Art und Umfang der erbrachten Leistungen gewährt das Land den Zuwendungsempfängern in vollem Umfang die Landesförderung.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes macht die Vorgabe von quantitativen Parametern für die einzelnen Tätigkeiten nur Sinn, wenn die Zuwendungsempfänger die Vorgaben zu erfüllen haben. Falls das Ministerium für Gesundheit und Soziales unabhängig von Art und Umfang der erbrachten Leistungen fördern will, sollte auf eine vertragliche Vorgabe verzichtet werden.

Auch ist eine Überprüfung im Rahmen des Verwendungsnachweises zur zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel nicht möglich, wenn es dem Zuwendungsempfänger überlassen wird, in welchem Umfang einzelne Beratungstätigkeiten durchgeführt werden.

Nach Ansicht des Ministeriums für Gesundheit und Soziales ist eine praktische Umsetzung einer verpflichtenden Vorgabe von quantitativen Parametern im Hinblick auf den sich aus den §§ 3 und 8 SchKG ergebenden Sicherstellungsauftrag und die Rechtssprechung des Bundesverwaltungsgerichts gemäß Urteil 3 C 26.02 vom 03.07.2003 nicht zu realisieren. Das Ministerium für Gesundheit und Soziales stimmt jedoch dem Landesrechnungshof insofern zu, dass die Vorgabe von quantitativen Parametern in den Zuwendungsverträgen sich zukünftig erübrigt und will diesem Aspekt mit dem Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt und der Ausführungsverordnung Rechnung tragen.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat weiter ausgeführt, dass sich ein Rechtsanspruch auf angemessene Förderung unabhängig von der nachgewiesenen Beratungsleistung oder dem Beratungsbedarf aus dem Sicherstellungsauftrag nach §§ 3 und 8 SchKG in Verbindung mit dem Versorgungsschlüssel des § 4 Abs. 1 SchKG sowie nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ergeben würde.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes entspricht die Auffassung des Ministeriums für Gesundheit und Soziales nicht der Intention des Bundesgesetzgebers. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 03.07.2003 muss zwar der Staat selbst dann fördern, wenn wegen unzureichender Nachfrage - aus welchen Gründen auch immer - die Beratungskapazitäten nicht ausgeschöpft werden. Erweist sich eine solche Entwicklung über längere Zeit als stabil, kann sich jedoch nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes sowohl die Frage nach der Erforderlichkeit der Beratungsstelle als auch nach ihrer personellen Überbesetzung stellen.

Wenn sich die Frage nach der Erforderlichkeit bzw. einer personellen Überbesetzung nicht nur für einzelne Beratungsstellen, sondern für die gesamten Beratungsstellen ergibt, so muss nach Auffassung des Landesrechnungshofes das Land über den Bundesrat an den Bund herantreten und eine Überprüfung des Bundesschlüssels (gemäß § 4 Abs. 1 SchKG: eine Vollzeitberatungsfachkraft auf 40.000 Einwohner) anregen. Um den tatsächlichen Bedarf an Schwangerschaftsberatungsstellen realistisch einschätzen zu können, ist die Erhebung von Grunddaten daher unabhängig von einer vertraglichen Regelung notwendig. Das Ministerium für Gesundheit und Soziales muss diese Daten in angemessenen Zeitabständen überprüfen.

Auf dieser Grundlage sind einerseits der Bundesschlüssel und zum anderen die bedarfsgerechte regionale Verteilung der Beratungskapazitäten u. a. auch im Hinblick auf die zurückgehenden Bevölkerungszahlen zu überprüfen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	–	Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0509	–	Sonstige soziale Leistungen
Titel	684 03	–	Zuschüsse an Betreuungsvereine nach dem Betreuungsgesetz
Haushaltsansatz	2002	–	100.000 €
	2003	–	100.000 €
	2004	–	100.000 €
	2005	–	300.000 €
	2006	–	300.000 €

7. Mängel bei der Umsetzung der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung anerkannter Betreuungsvereine des Landes Sachsen-Anhalt

Die Betreuungsvereine haben Fördermittel in beträchtlicher Höhe zweckwidrig verwandt. Das Ziel der Förderung, ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen, auch um damit den Landeshaushalt zu entlasten, wurde nicht erreicht.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat die ihm durch das Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Betreuungsgesetz (AGBtG) übertragenen Aufgaben als überörtliche Betreuungsbehörde nicht wahrgenommen.

Das Land Sachsen-Anhalt förderte die Betreuungsvereine seit dem Jahr 2002 mit dem Ziel, die Zahl der ehrenamtlichen Betreuungen zu erhöhen, um damit den Landeshaushalt im Bereich der Justiz zu entlasten. Grundlage ist die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung anerkannter Betreuungsvereine des Landes Sachsen-Anhalt (Förderrichtlinie). Entsprechend Nr. 5.4 der Förderrichtlinie⁴³ werden die Sachausgaben für Querschnittsaufgaben gefördert (z. B. die Gewinnung, Beratung und Fortbildung ehrenamtlicher Betreuer sowie die Fortbildung der Fachkraft für Querschnittsaufgaben).

⁴³ vgl. MBl. LSA Nr. 26/2002, S. 527

1. Zweckwidrige Verwendung von Fördermitteln

Im Ergebnis seiner Prüfung im Jahr 2004 hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass insgesamt über 60 v. H. – in Einzelfällen über 80 v. H. – der Fördermittel von den Betreuungsvereinen zweckwidrig verwandt wurden.

Beispielsweise finanzierten mehrere Betreuungsvereine mit den Fördermitteln die Prüfungen ihrer Betreuer zur Höherstufung in bessere Vergütungsgruppen bzw. die erforderlichen Weiterbildungsmaßnahmen für den Aufstieg in eine höhere Vergütungsgruppe. Anhand einer Stichprobe von 10 Fällen und bezogen auf die durchschnittliche Anzahl von Betreuungen für einen Betreuer hat der Landesrechnungshof ermittelt, dass allein durch die höheren Vergütungsgruppen für den Justizhaushalt künftig Mehrausgaben von 150.000 € jährlich entstehen.

Andere Beispiele der zweckwidrigen Verwendung von Fördermitteln sind u. a. Ausgaben für

- Weiterbildungen außerhalb des Betreuungsrechts (z. B. auf den Gebieten des Arbeitsschutzes und der Nachlass- und Verfahrenspflegschaften),
- Kfz-Versicherung,
- Steuerberater, Beratervertrag mit Rechtsanwalt,
- Fernsehgerät und
- IT-Technik.

Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung hat das Landesverwaltungsamt eine Stichprobe in Höhe von rund 20 v. H. aller Verwendungsnachweise geprüft. Es hat dabei die zweckwidrige Verwendung der Fördermittel überwiegend nicht beanstandet.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat mitgeteilt, dass die Förderrichtlinie überarbeitet wird. Die zweckwidrige Verwendung der Fördermittel sei auch durch missverständliche Formulierungen in der geltenden Richtlinie begünstigt worden.

Nach Auffassung des Ministeriums lag die Qualifizierung der Berufsbetreuer im erheblichen Landesinteresse, weil die Vormundschaftsgerichte auf hoch qualifizierte Berufsbetreuer angewiesen seien und nach seiner Auffassung sei es unredlich, die Kostenfolge im Kontext der zweckwidrigen Verwendung von Fördermitteln zu beklagen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die Anstrengungen der Verwaltung, ein möglichst hohes Potential an gut qualifizierten Berufsbetreuern in dem erforderlichem Umfang vorzuhalten und dafür auch die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen. För-

dermittel hätten dafür aber nur dann eingesetzt werden dürfen, wenn die erforderliche Qualifizierung andernfalls nicht erfolgt wäre. Das Gegenteil ist belegt. Die außerhalb von Betreuungsvereinen tätigen Berufsbetreuer haben ihre Qualifizierung aus eigenen Mitteln finanziert.

2. Das Ziel, ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen, wurde nicht erreicht

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales konnte keine Angaben zur Anzahl der von den Betreuungsvereinen im Rahmen des Förderprojektes gewonnenen ehrenamtlichen Betreuer bzw. der ehrenamtlich ausgeführten Betreuungen machen. Die Betreuungsvereine schätzten gegenüber dem Landesrechnungshof ein, dass sie seit 2002 insgesamt etwa 66 ehrenamtliche Betreuer pro Jahr gewonnen haben. Der Landesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass viele ehrenamtliche Betreuer innerhalb kurzer Zeit hauptamtliche Betreuer (Berufsbetreuer) wurden. Allein in den Jahren 2003 und 2004 traf dies auf mindestens 105 der in diesem Zeitraum vorhandenen ehrenamtlichen Betreuer zu.⁴⁴

Aufgrund der geringen Anzahl an gewonnenen ehrenamtlichen Betreuern und weil viele dieser Betreuer innerhalb kurzer Zeit das Ehrenamt aufgeben und Betreuungen berufsmäßig führen, ist davon auszugehen, dass das Förderziel, ehrenamtliche Betreuer zu werben, nicht erreicht worden ist.

Nach Auffassung des Ministeriums für Gesundheit und Soziales ist jeder geworbene ehrenamtliche Betreuer im Rahmen einer Erfolgskontrolle positiv zu werten, auch wenn er bereits nach kurzer Zeit als Berufsbetreuer tätig werde. Vorgaben, über welchen Zeitraum ein Betreuer ehrenamtlich tätig sein solle, um als solcher gezählt zu werden, gebe es bisher nicht. Auch sei die Berufsfreiheit verfassungsrechtlich geschützt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Förderung nicht erfolgt ist zur Absicherung der Berufsfreiheit der Betreuer. Der Landtag hat die Fördermittel bewilligt, um dem massiven Anstieg der Ausgaben für Berufsbetreuer entgegen zu wirken. Dieser Ausgabenanstieg kann nur dann begrenzt werden, wenn die geworbenen Betreuer auf Dauer ehrenamtlich tätig bleiben.

⁴⁴ Inwieweit diese Zahl mit den Ausgaben zu den neu geworbenen Betreuern im gleichen Zeitraum korreliert, konnte der Landesrechnungshof aufgrund der fehlenden Statistiken nicht überprüfen.

3. Keine Entlastung des Landeshaushaltes

Die Ausgaben für Vergütungen in Betreuungssachen stiegen trotz Förderung der Betreuungsvereine in den vergangenen 6 Jahren von 9,5 Mio. € auf 16,8 Mio. €. Dies entspricht einer Steigerung von insgesamt 75 v. H. Eine Entlastung des Landeshaushaltes aufgrund der Förderung der Betreuungsvereine konnte vom Ministerium für Gesundheit und Soziales nicht belegt werden.

Die Förderung der Betreuungsvereine zur Gewinnung von ehrenamtlichen Betreuern führt damit nicht zu einer Entlastung für den Landeshaushalt.

Durch die Übernahme einer ehrenamtlichen Betreuung könnten – bezogen auf eine durchschnittliche Betreuung – jährlich Ausgaben in Höhe von rund 1.200 € gegenüber einer berufsmäßig geführten Betreuung eingespart werden. Für 2005 und 2006 sind Fördermittel in Höhe von je 300.000 € (insgesamt 600.000 €) im Haushalt veranschlagt. Um Einsparungen in Höhe der Förderung zu erreichen, müssten rund 200 ehrenamtliche Betreuer gewonnen werden, die das Ehrenamt zwei bis drei Jahre ausüben. Erst wenn über diese Anzahl hinaus von den Betreuungsvereinen ehrenamtliche Betreuer geworben werden, würde der Förderung ein haushaltswirksamer Nutzen aus ehrenamtlichen Betreuungen gegenüberstehen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist das Interesse der Betreuungsvereine zur Anwerbung ehrenamtlicher Betreuer begrenzt. Gewinnen sie viele Personen für diese Aufgabe, so verschlechtern sie die Chancen für ihre angestellten Berufsbetreuer. Im Übrigen sinkt die Bereitschaft der ehrenamtlichen Betreuer, dieses Amt weiterhin ehrenamtlich auszuüben, wenn sie im Betreuungsverein feststellen, dass die angestellten Berufsbetreuer in der Art vergleichbare Tätigkeiten ausüben und hierfür eine zumindest auskömmliche Bezahlung erhalten.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales teilte dazu mit, dass es sehr schwer sei nachzuweisen, in welchem Umfang die geförderte Tätigkeit einen Einfluss auf die Entwicklung der Ausgaben für Berufsbetreuervergütungen und Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Betreuer habe. Die Lage sei sehr komplex. Die Kosten würden ausschlaggebend von der Praxis der Gerichte bei der Bestellung von Betreuern und durch den demografischen Faktor beeinflusst. Der Bundesgesetzgeber würde zudem künftig auf die Vermeidung von Betreuungen abstellen. Dabei würde dieser sich auf die Betreuungsvereine stützen, die im Rahmen der geförderten Querschnittsaufgaben planmäßig über Vorsorgevollmachten aufklären müssen.

Die Hinweise des Ministeriums für Gesundheit und Soziales, die Lage sei komplex, Betreuungen sollten möglichst vermieden und durch weniger aufwändige Hilfsmöglichkeiten ersetzt werden, der Kostenanstieg werde durch die Praxis der Gerichte und den demografischen Faktor bestimmt, sind zutreffend.

Gegenstand der Prüfung des Landesrechnungshofes war jedoch, in welcher Weise und in welchem Umfang die überörtliche Betreuungsbehörde ihre Handlungsmöglichkeiten ausschöpft, die Strukturen in der Weise zu organisieren, dass die angestrebten Förderziele (die Anzahl der ehrenamtlichen Betreuungen zu erhöhen, auch um damit den Landeshaushalt zu entlasten) erreicht werden können. Die Rahmenbedingungen für die Förderung muss das Ministerium für Gesundheit und Soziales entsprechend gestalten. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte das Ministerium Förderkriterien erarbeiten, die im Nachhinein kontrollierbar sind. Dabei sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die nach den Erfahrungen der Betreuungsbehörden geeignet sind, tatsächlich mehr ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen.

4. Unterstützung der örtlichen Betreuungsbehörden durch die überörtliche Betreuungsbehörde

Die überörtliche Betreuungsbehörde ist nach § 2 Abs. 2 AGBtG zur Durchführung der überörtlichen und bestimmter örtlicher Aufgaben zuständig, insbesondere für die

1. Sicherstellung eines ausreichenden überörtlichen Angebotes zur Fortbildung der Betreuer,
2. Unterstützung der örtlichen Betreuungsbehörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben,
3. Anerkennung und Förderung sowie fachliche Beratung von Betreuungsvereinen,
4. Unterstützung der örtlichen Betreuungsbehörden bei der Bedarfsermittlung und Planung eines ausreichenden Angebotes an Betreuern,
5. Errichtung einer überörtlichen Arbeitsgemeinschaft zur Koordinierung der mit den Betreuungsangelegenheiten befassten Institutionen und Organisationen.

Der Landesrechnungshof hat nicht feststellen können, dass die überörtliche Betreuungsbehörde wichtige Aktivitäten in diesen Aufgabenbereichen entfaltet hat. Insbesondere zu den Aufgabenbereichen unter den o. g. Nummern 1, 2 und 4 waren keine wesentlichen Tätigkeiten dokumentiert.

Im Rahmen einer Befragung durch den Landesrechnungshof haben sämtliche Betreuungsbehörden die Unterstützung durch das Ministerium für Gesundheit und Soziales und die Zusammenarbeit mit ihm „als eher schlecht“ bewertet.

Als Hauptkritikpunkte nannten die örtlichen Betreuungsbehörden:

- Informationen über aktuelle Probleme und Veränderungen im Betreuungswesen hätten gefehlt,
- Vorgaben zu landesweit einheitlichen Statistiken und einem gemeinsamen Berichtswesen sowie
- Unterstützung bei der Gewinnung von sozial engagierten Bürgern und ehrenamtlichen Betreuern habe es nicht gegeben.

Nach Auffassung des Ministeriums für Gesundheit und Soziales ist diese Darstellung einseitig. Nachteilig sei gewesen, dass die Kommunalen Spitzenverbände als fachliches Gremium für Betreuungsrechtsfragen die Sozialamtsleitertagung eingesetzt hätten und nicht die überörtliche Arbeitsgemeinschaft zur Koordinierung der mit Betreuungsangelegenheiten befassten Institutionen und Organisationen. Durch die Mitarbeit bei den Beratungen und Entscheidungen der überörtlichen Arbeitsgemeinschaft habe es als überörtliche Betreuungsbehörde die örtlichen Betreuungsbehörden unterstützt. In diesem Gremium habe es sich dafür eingesetzt, dass die Kommunen die Betreuungsvereine finanziell fördern und dass sie örtliche Arbeitsgemeinschaften des Betreuungsrechts gründen und leiten. Einen solchen Beschluss habe es in der überörtlichen Arbeitsgemeinschaft nicht durchsetzen können.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat die ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben vollständig wahrzunehmen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die vom Ministerium dargestellte Sicht der Aufgabenerledigung der überörtlichen Betreuungsbehörde unzureichend. Einerseits wird nicht dem AGBtG entsprochen. Andererseits werden Potentiale verschenkt, die zu einer höheren ergebnisorientierten Wirksamkeit der Förderung der Betreuungsvereine führen können. Selbst auf eine Erfolgskontrolle im Zusammenhang mit der Förderung hat die überörtliche Betreuungsbehörde bisher verzichtet.

Ungeachtet dessen hat sie im Zusammenhang mit den Haushaltsberatungen 2005/2006 herausgearbeitet, dass die Betreuungsvereine grundsätzlich geeignet

seien, ehrenamtliche Betreuer planmäßig zu gewinnen und damit die Landeskasse zu entlasten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	–	Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0513	–	Gesundheitswesen
Titel	685 76	–	Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland

Haushaltsvolumen	–	Projekte für	
		Selbsthilfegruppen	Vereine und Verbände der Gesundheitsvorsorge
2002	49.999 €		34.414 €
2003	49.426 €		34.706 €
2004	24.720 €		16.549 €

8. Mangelnde Effizienz bei Kleinförderungen im Bereich der Gesundheitsvorsorge

Der Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung der Zuwendungen an Selbsthilfegruppen sowie an Vereine und Verbände, die Gesundheitsvor-, -für- und -nachsorge betreiben, steht in keinem angemessenen Verhältnis zu den ausgereichten Mitteln.

Bei 29 Förderfällen für 412 Selbsthilfegruppen entstanden dem Land je Förderfall Verwaltungskosten in Höhe von rund 1.230 € bei einer durchschnittlichen Förderung von rund 1.700 € in den Jahren 2002 und 2003 bzw. von rund 850 € im Jahr 2004.

Im Bereich der Gesundheitsvor-, -für- und -nachsorge hat das Land im Jahr 2004 je Fördermaßnahme Verwaltungskosten in Höhe von rund 1.230 € bei einer durchschnittlichen Förderung in Höhe von rund 1.270 € aufgewendet.

Sofern diese Bagatellförderungen beibehalten werden sollen, muss die Verwaltung den Verwaltungsaufwand massiv reduzieren. Gegebenenfalls muss sie diese Förderungen an andere geeignete Förderbereiche ankoppeln, um den Verwaltungsaufwand auf ein absolut notwendiges Mindestmaß zu begrenzen.

Das Land fördert im Gesundheitsbereich u. a. Projekte von Selbsthilfegruppen zur Durchführung von gemeinsamen Aktivitäten sowie Projekte von Vereinen und Verbänden der Gesundheitsvor-, -für- und nachsorge, die der Verbesserung des Gesundheitszustandes von Betroffenen und Angehörigen dienen.

- a) Die mit der Bearbeitung des Zuwendungsverfahrens "Selbsthilfegruppen" betraute Mitarbeiterin ist laut ihrer Arbeitsplatzbeschreibung mit 50 v. H. ihrer Arbeitszeit mit dieser Aufgabe beschäftigt.

Bei einer Einstufung in die Vergütungsgruppe IV b BAT-O entstehen für diesen Förderbereich gemäß der fortgeführten Personalkostendurchschnittssätze⁴⁵ für das Jahr 2004 anteilige Personalkosten (inklusive Personalgemeinkosten⁴⁶) i. H. v. rund 29.700 € zuzüglich anteiliger Sachkosten⁴⁷ i. H. v. rund 5.840 €. Den Gesamtkosten i. H. v. rund 35.540 € stehen für das Haushaltsjahr 2004 ausgereichte Zuwendungen i. H. v. 24.720 € gegenüber.

Das bedeutet für das Jahr 2004 Verwaltungskosten i. H. v. über 140 v. H. in Bezug auf das Fördervolumen.

- b) Die mit der Bearbeitung des Zuwendungsverfahrens "Gesundheitsvor-, -für- und -nachsorge von Vereinen und Verbänden" betraute Mitarbeiterin ist laut Aussage der Verwaltung mit 22,5 v. H. ihrer Arbeitszeit mit dieser Aufgabe beschäftigt.

Bei einer Einstufung in die Vergütungsgruppe IV b BAT-O entstehen für diesen Förderbereich gemäß der fortgeführten Personalkostendurchschnittssätze für das Jahr 2004 anteilige Personalkosten (inklusive Personalgemeinkosten) i. H. v. rund 13.360 € zuzüglich anteiliger Sachkosten i. H. v. rund 2.630 €. Den Gesamtkosten i. H. v. rund 15.990 € stehen für das Haushaltsjahr 2004 ausgereichte Zuwendungen i. H. v. rund 16.550 € gegenüber.

Das bedeutet für das Jahr 2004 Verwaltungskosten i. H. v. fast 100 v. H. in Bezug auf das Fördervolumen.

Im Bereich dieser Kleinförderungen war der Verwaltungsaufwand im Verhältnis zu den ausgereichten Fördermitteln unangemessen hoch. Im Jahr 2004 hat das Land Ausgabenkürzungen in diesen Förderbereichen vorgenommen. Da der Verwal-

⁴⁵ Fortgeführte Personalkostendurchschnittssätze für das Jahr 2004 unter Grundlage der Richtsätze gemäß RdErl. des Ministeriums der Finanzen vom 11.01.1999 – V1.04043-3/4 (1 von 4 Regelungen)

⁴⁶ Entsprechend Erlass des BMF vom 19.01.2005 Az. II A3-H 1012-10-15/04, Anlage 1 beträgt der Zuschlagssatz 30 v. H. der durchschnittlichen Bezüge.

⁴⁷ Sachkostenpauschale entsprechend Erlass des BMF vom 19.01.2005 Az. II A3-H 1012-10-15/04

tungsaufwand unverändert geblieben ist, führt die Verringerung der ausgereichten Förderbeträge zu einem vollständig uneffizienten Verfahren.

Im Ergebnis der Prüfung Selbsthilfegruppen hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales bereits mitgeteilt, dass die in der Prüfungsniederschrift gemachten Vorschläge zur Vereinfachung der Förderung innerhalb der bestehenden Förderrichtlinie genutzt werden und in der Folge auf den Dienstposten weitere Aufgaben übertragen werden.

Im Rahmen des geplanten Präventionsgesetzes soll die Förderung der Selbsthilfe in das Gesamtkonzept von Prävention und Gesundheitsförderung eingebunden und effektiver gestaltet werden. Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Gesundheit und Soziales aufgefordert, die konkrete Ausgestaltung der Umorganisation des Bereiches darzustellen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	–	Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0517	–	Kinder, Jugend, Familie
Titel	633 01	–	Jugendpauschale
	633 02	–	Fachkräfteprogramm in der Kinder- und Jugendarbeit
Haushaltsvolumen		–	6.391.100 € (Jugendpauschale 2001)
		–	5.112.900 € (Feststellenprogramm 2002)

9. Nicht zweckentsprechend verwendete Fördermittel im Rahmen der Jugendarbeit

Im Rahmen des „Feststellenprogramms“ wurden in sechs Fällen keine förderfähigen Tätigkeiten ausgeübt. Auch im Rahmen des Förderprogramms „Jugendpauschale“ hat ein örtlicher Träger wesentliche zuwendungsrechtliche Bestimmungen nicht beachtet.

Der Landesrechnungshof hat 2004 in drei Kommunen (Landkreis Merseburg-Querfurt, Landkreis Jerichower Land, Stadt Halle) die zweckentsprechende Verwendung von Zuwendungen im Rahmen der Förderprogramme „Feststellenprogramm“ und „Jugendpauschale“ vorrangig für die Haushaltsjahre 2001 bzw. 2002 geprüft.

Zielsetzung des „Feststellenprogramms“ war die Förderung fester Stellen für hauptamtliche sozialpädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe für Einrichtungen, Projekte und Maßnahmen der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes nach den §§ 11, 13 und 14 SGB VIII.

Der Landesrechnungshof hat bei der Stadt Halle festgestellt, dass in sechs Fällen keine förderfähigen Tätigkeiten ausgeübt worden sind. Diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind für nicht förderfähige Verwaltungs- und Koordinierungsaufgaben (z. B. Einwerben von Mitteln bei der Privatwirtschaft für Projekte der Jugendarbeit), Maßnahmen der Familienbildung nach § 16 SGB VIII und für suchtspezifische Aufgabenstellungen der Gesundheitsfürsorge und Überlebenshilfe (Drogenstreetwork) eingesetzt worden. Eine Förderung hätte deshalb nicht erfolgen dürfen.

Darüber hinaus lagen zum Zeitpunkt der Bewilligung die Fördervoraussetzungen für drei Stellen im Landkreis Jerichower Land nicht vor. Das Landesjugendamt hat inzwischen bestätigt, dass zwei Stellen nicht förderfähig gewesen seien. Für eine weitere Stelle seien die Stellenbeschreibung und der Sachbericht fehlerhaft gewesen, es seien jedoch dem Förderzweck entsprechende Tätigkeiten ausgeübt worden.

Im Übrigen hat das Landesjugendamt mitgeteilt, dass von den beanstandeten Förderungen in Halle fünf Stellen (in den Bereichen Sozialsponsoring, Familienbildung, und Drogenstreetwork) nicht mehr aus dem Nachfolgeprogramm des Feststellenprogramms (Fachkräfteprogramm) gefördert werden. Auch will das Landesjugendamt künftig bereits bei der Bewilligung sicherstellen, dass die direkte Kinder- und Jugendarbeit im Vordergrund der förderfähigen Tätigkeit steht und organisatorische bzw. koordinierende Aufgaben auf das unbedingt Notwendige beschränkt werden.

Der Landesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass insbesondere der Landkreis Jerichower Land wesentliche zuwendungsrechtliche Bestimmungen im Rahmen des Förderprogramms „Jugendpauschale“ nicht beachtet hat.

So förderte der örtliche Träger der Jugendhilfe ein Schullandheim und eine Touristenstation, obwohl auch nach Auffassung der Landesregierung Einrichtungen im Rahmen der Jugendpauschale nicht gefördert werden dürfen, wenn diese junge Menschen fast ausschließlich im Rahmen von Schul- und Wanderfahrten beherbergen (vgl. LT-Drs. 2/4634).

Außerdem hat der Landkreis z. B. in 12 Fällen mehr Zuwendungen ausgereicht als von den Letztempfängern beantragt worden sind und Mittel für eine nicht förderfähige Investitionsmaßnahme verwendet.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es sich bei dem „Feststellenprogramm“ und der „Jugendpauschale“ nicht um allgemeine Finanzzuweisungen an die Kommunen gehandelt hat. Deshalb durfte die Verwaltung auch in diesen Fällen eine Förderung nur dann ausreichen, wenn nach sorgfältiger Prüfung feststeht, dass die Fördervoraussetzungen vollständig vorliegen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	–	Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0521	–	Sportförderung
Titel	684 61	–	Zuschüsse an den Landessportbund
Haushaltsvolumen		–	2.556.500 € (institutionelle Förderung)

10. Fehlerhafte Eingruppierungen beim Landessportbund

Der Landessportbund verwendet jährlich 26.500 € für die zu hohe Eingruppierung von mindestens sechs Angestellten seiner Verwaltung. Damit stellt der Landessportbund seine Angestellten besser als vergleichbare Arbeitnehmer des Landes (Verstoß gegen § 2 Abs. 2 HG 2005/2006).

Der Landesrechnungshof hat in 2004 die Eingruppierung der Angestellten im Verwaltungsbereich des Landessportbundes geprüft. Von insgesamt 39 Angestellten sind in einer Stichprobe acht Eingruppierungen geprüft worden. Die Prüfung der Eingruppierung erfolgte anhand der vom Landessportbund erstellten Tätigkeitsdarstellungen und der vom Ministerium für Gesundheit und Soziales vorgenommenen Tätigkeitsbewertungen. Dabei hat der Landesrechnungshof die Bewertungsergebnisse nachvollzogen und Befragungen der Arbeitsplatzinhaber insbesondere zu nicht eindeutig beschriebenen Tätigkeiten durchgeführt.

Der Landesrechnungshof stellte dabei fest, dass mindestens sechs Angestellte zu hoch eingruppiert sind. Die ausgewiesenen Tätigkeiten sind für die Eingruppierung regelmäßig zu hoch bewertet worden. Beispielsweise sind für Tätigkeiten, die mit allgemeinen Kenntnissen abgearbeitet werden können, gründliche Fachkenntnisse als notwendige Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung festgeschrieben worden. Gründliche Fachkenntnisse sind aufgewertet worden zu gründlichen und vielseitigen Fachkenntnissen.

Für andere Tätigkeiten ist eine wissenschaftliche Hochschulausbildung als Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Verrichtung festgelegt worden. Tatsächlich war aber keine akademische Ausbildung erforderlich.

Die zu hohen Personalausgaben beliefen sich im Jahr 2004 auf rund 26.500 €. Dies entspricht rund 10 v. H. der Personalausgaben für diese Angestellten.

Aufgrund dieser hohen Fehlerquote hält der Landesrechnungshof eine umfassende Überprüfung aller Arbeitsplätze des Landessportbundes für erforderlich. Das Minis-

terium für Gesundheit und Soziales hat zugesagt, die von ihm begonnene Überprüfung der Arbeitsplätze auf der Grundlage des Prüfberichtes zu beschleunigen.

Im Übrigen hat das Ministerium darauf verwiesen, dass der Landessportbund als institutionell geförderte Einrichtung im Rahmen des Budgetierungsvertrages eine Gesamtzahlung erhält. Höhere Personalausgaben würden nicht zu einem finanziellen Schaden für das Land führen.

Diese Auffassung teilt der Landesrechnungshof nicht. Die Personalausgaben sind Grundlage der Haushaltsplanung des Landessportbundes. Auf dieser Basis ermittelt das Ministerium die erforderliche Zuwendung und damit auch die Höhe der Landesförderung. Deshalb kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Förderhöhe im Rahmen des Budgetierungsvertrages unabhängig von der Höhe der Personalausgaben festgelegt wird. In jedem Fall werden mit überhöhten Personalausgaben der eigentlichen Sportförderung Mittel entzogen. Mit dem Interesse des Landes ist dies nicht zu vereinbaren.

Soweit der Landessportbund diese Mehrausgaben aus Drittmitteln zahlen wollte, so ist dies aus Sicht des Landesrechnungshofes ebenfalls keine angemessene Lösung, da mit diesen Mitteln keine Sportförderung erfolgt, sondern überhöhte Personalausgaben finanziert werden.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	05	–	Ministerium für Gesundheit und Soziales
Kapitel	0517	–	Kinder, Jugend, Familie
Titel	684 65	–	Zuschüsse an freie Träger
Haushaltsvolumen	2002	–	118.484,53 € für die Koordinierungsstelle
	2003	–	104.748,82 € für die Koordinierungsstelle

11. Unzulässige Finanzierung der Koordinierungsstelle der Untersuchungshaftvermeidung für Jugendliche

Die Ausgaben in der Koordinierungsstelle im Rahmen der U-Haftvermeidung für Jugendliche werden teilweise unzulässig durch Zuwendungen des Ministeriums für Gesundheit und Soziales finanziert. Die Koordinierungsstelle wird nach Abschluss einer Modellphase ohne angemessene Kosten-Nutzen-Bewertung fortgeführt.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales will die Koordinierungsstelle umstrukturieren, damit sie ab 2006 ohne Fördermittel auskommt.

Der Richter kann die einstweilige Unterbringung in einem geeigneten Heim der Jugendhilfe anordnen (vgl. § 71 Abs. 2 und § 72 Abs. 4 Jugendgerichtsgesetz – JGG), wenn dies auch im Hinblick auf die zu erwartenden Maßnahmen geboten ist, um den Jugendlichen vor einer weiteren Gefährdung seiner Entwicklung – insbesondere vor der Begehung neuer Straftaten – zu bewahren (U-Haftvermeidung).

Neben den in Sachsen-Anhalt vorhandenen Einrichtungen zur U-Haftvermeidung unterhält das Land Sachsen-Anhalt eine Koordinierungsstelle für die U-Haftvermeidung. Die Koordinierungsstelle soll die Richter bei der Auswahl des geeigneten Heimes für den Jugendlichen unterstützen, indem sie den Richtern einen Vorschlag für die weitere Unterbringung des Jugendlichen unterbreitet.

Der Landesrechnungshof hat 2004 die Finanzierung der Koordinierungsstelle der U-Haftvermeidung geprüft.

1. Unzulässige Finanzierung von Ausgaben der regulären U-Haftvermeidung (Kostenträger: Ministerium der Justiz) durch Zuwendungen des Ministeriums für Gesundheit und Soziales

Die Koordinierungsstelle ist in das Kinder- und Jugendheim Pretzsch integriert und dort im Haus Eisenhammer untergebracht. Neben der Koordinierungsstelle befindet sich hier auch eine Einrichtung der regulären U-Haftvermeidung.

Die Finanzierung der Koordinierungsstelle erfolgt durch die Justiz über Tagespflegekostensätze⁴⁸ und seit 2002 zusätzlich mittels Projektförderung in Höhe von knapp 120.000 € im Jahr 2002 und in Höhe von rund 105.000 € im Jahr 2003 durch das Ministerium für Gesundheit und Soziales.

Seit dem Jahr 2002 waren die Tagespflegekostensätze in der Koordinierungsstelle niedriger als in der im gleichen Hause befindlichen regulären U-Haftvermeidungsstelle. Dies ist darin begründet, dass das Ministerium für Gesundheit und Soziales einen Teil der Ausgaben – die auch im Rahmen der regulären U-Haftvermeidung entstanden wären – über die Zuwendung bezuschusst hat. Da diese Ausgaben im Rahmen der U-Haftvermeidung auch außerhalb der Koordinierungsstelle entstanden wären, hätten sie über die Tagespflegekostensätze der U-Haftvermeidung und nicht über Zuwendungen abgegolten werden müssen.

Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat dies bestätigt. Es will zukünftig nur noch die Ausgaben fördern, die durch die Koordinierung verursacht werden. Nur noch die Ausgaben sollen als zuwendungsfähig anerkannt werden (Personalstelle Koordinator, Sachbearbeiter, Sachkosten anteilig, Ausgaben für eine fachliche Begleitung), die im direkten Zusammenhang mit überregionalen Aufgabenfeldern der Koordinierungsstelle stehen.

Der Landesrechnungshof begrüßt dies, weil dadurch eine bessere Kostentransparenz entsteht und eine eindeutige Abgrenzung zwischen den Ausgaben für die reguläre U-Haftvermeidung und für die zusätzlich anfallenden Ausgaben für die Koordinierungsaufgaben möglich ist. Die einzelnen Tagespflegekostensätze für die verschiedenen Einrichtungen zur U-Haftvermeidung können zukünftig untereinander verglichen werden. Die Richter haben damit die Möglichkeit, in Kenntnis der für die Justiz anfallenden Tagespflegekostensätze zu entscheiden, ob der Jugendliche

⁴⁸ Über Tagespflegekostensätze werden die durch den Vollzug einer einstweiligen Unterbringung gemäß § 71 Abs. 2 und § 72 Abs. 4 JGG entstehenden Kosten abgegolten.

über die Koordinierungsstelle oder direkt in eine Einrichtung der U-Haftvermeidung eingewiesen werden soll.

2. Fortführung der Koordinierungsstelle ohne Kosten-Nutzen-Bewertung

Eine solche Koordinierungsstelle wurde bundesweit erstmalig im Jahr 1999 im Rahmen einer Modellphase eingerichtet. Diese Modellphase ist nach Auskunft des Ministeriums für Gesundheit und Soziales zwischenzeitlich abgeschlossen. Die Koordinierungsstelle wird auch in der Zukunft fortgeführt.

Die Mitarbeiter der Koordinierungsstelle untersuchen die persönlichen Voraussetzungen des Jugendlichen und unterbreiten dem zuständigen Richter einen Vorschlag für die weitere Unterbringung in einer Einrichtung der U-Haftvermeidung. Damit nimmt die Koordinierungsstelle einen Teil der Aufgaben der Richter (und der Jugendgerichtshilfe) wahr.

Diese Hilfestellung für die Richter ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Die Richter müssen bei der Anordnung einer U-Haftvermeidung nicht auf die Inanspruchnahme der Koordinierungsstelle zurückgreifen. Sie können die Jugendlichen auch sofort in eine geeignete Einrichtung einweisen.

Andere Bundesländer kommen ohne Koordinierungsstelle aus. Deshalb ist von besonderer Bedeutung, welchen Nutzen die Koordinierungsstelle leistet.

Mit Hilfe der Koordinierungsstelle soll die Jugendhilfeeinrichtung gefunden werden, die den Jugendlichen vor weiteren Gefahren wirkungsvoll bewahrt. Dieser Nutzen ist nach den bisher vorliegenden Ergebnissen nicht belegt. Das Ministerium für Gesundheit und Soziales hat mitgeteilt, dass die vom Landesrechnungshof angemahnte Kosten-Nutzen-Betrachtung in Bezug auf die Vorteile beziehungsweise die Notwendigkeit einer Koordinierungsstelle nicht darstellbar sei. Der Nutzen der Koordinierungsstelle sei nicht bewertbar. Es könnten weder konkrete Fallzahlen der Nutzung der Koordinierungsstelle gegenüber den Fällen der Direkteinweisung oder in einem Ergebnisvergleich Kostenvorteile dargestellt werden. Die direkte Einweisung in eine Einrichtung der U-Haftvermeidung könne gleichwertige Ergebnisse erzielen. Auch führe die Vermittlung über die Koordinierungsstelle nicht zu einer geringeren Rückfallquote. Einsparungen im Bereich der Justiz seien nicht bezifferbar, weil es sich hier gerade um einen Aufgabenbereich aus der Schnittstelle Jugendhilfe/Justiz handele.

Das Ministerium hat es aber als Vorteil angesehen, dass die Koordinierungsstelle eine Ruf- und Abholbereitschaft rund um die Uhr sicherstellt und einen ständigen

Ansprechpartner bereitstellt. Diese Begründung ist aber ebenfalls nicht zwingend. Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Stichproben fest, dass mindestens eine weitere U-Haftvermeidungsstelle im Land Sachsen-Anhalt einen 24-Stunden-Abholfeldienst bereitstellt und weitere Einrichtungen diese Möglichkeit in ihren Leistungsangeboten ausgewiesen hatten.

Als möglicher Nutzen der Koordinierungsstelle bleibt damit die Hilfestellung für die Richter.

Der Betrieb der Koordinierungsstelle verursacht gegenüber den für eine U-Haftvermeidung anfallenden Tagespflegekostensätzen Mehrausgaben. Nach Ansicht des Landesrechnungshofes hätte die Verwaltung zur Auswertung der bereits abgeschlossenen Modellphase in angemessener Form eine Kosten-Nutzen-Betrachtung durchführen sollen. Die zusätzlichen Ausgaben, die durch die Koordinierungsstelle verursacht werden, sind dem Nutzen aus der Arbeit der Koordinierungsstelle gegenüber zu stellen und zu bewerten. Beispielsweise hätte geprüft werden müssen, ob und in welchem Umfang die von der Koordinierungsstelle geleisteten Hilfen zu Einsparungen bei der Justiz geführt haben. Dabei wäre auch zu beachten, dass nach Beendigung der Tätigkeit in der Koordinierungsstelle der Jugendliche nochmals von der dann zuständigen Einrichtung hinsichtlich seines Persönlichkeitsprofils und den daraus folgenden notwendigen Anforderungen für die Durchführung der U-Haftvermeidung untersucht wird.

Diese Überlegungen hat die Verwaltung bisher nicht angestellt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Koordinierungsstelle diese Bewertung zwingend geboten. Sie sollte deshalb nachgeholt werden.

Inzwischen hat das Ministerium mitgeteilt, dass es Organisationsänderungen vornehmen wird. Die Strukturen für die Koordinierungsstelle werden geändert, so dass die Koordinierungsstelle ab dem Haushaltsjahr 2006 ohne Fördermittel auskommen wird. Die Koordinierungsaufgaben will das Ministerium für Gesundheit und Soziales dem Heimleiter der regulären U-Haftvermeidungsstelle Eisenhammer als Sonderaufgaben übertragen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind abgeschlossen.

Einzelplan	06/07	–	Kultusministerium
Kapitel	0606	–	Burg Giebichenstein, Hochschule für Kunst und Design Halle
	0608	–	Medizinische Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg
	0720	–	Berufsbildende Schulen/Erwachsenenbildung
	0782	–	Landesamt für Denkmalpflege
Titel	425 01	–	Vergütungen der Angestellten
	426 01	–	Löhne der Arbeiter/Arbeiterinnen
Haushaltsvolumen		–	rund 257 Mio. €

12. Zu hohe Eingruppierungen und Einreihungen

Die durch zu hohe Eingruppierungen der Angestellten und zu hohe Einreihungen der Arbeiter und Arbeiterinnen in verschiedenen Dienststellen im Geschäftsbereich des Kultusministeriums verursachten Mehrausgaben beliefen sich zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes im Jahr 2004 auf rund 391.000 € jährlich.

Der Landesrechnungshof hat seine in den Vorjahren begonnenen Eingruppierungsprüfungen fortgesetzt und u. a.

- in der Burg Giebichenstein, Hochschule für Kunst und Design Halle,
- in der Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg,
- im ehemaligen Landesamt für Denkmalpflege Halle und
- bei Lehrkräften an berufsbildenden Schulen

die tarifgerechte Eingruppierung und Einreihung überprüft.

Grundlage für die tarifgerechte Eingruppierung und Einreihung von Angestellten und Arbeitern ist die aktuelle und tarifgerechte Bewertung der auszuübenden Tätigkeiten.

Bei der Eingruppierung von Lehrkräften im Angestelltenverhältnis ist die Einstufung vergleichbarer beamteter Lehrkräfte maßgebend.

1. Festgestellte Fehler

Der Landesrechnungshof hat zu hohe Eingruppierungen festgestellt

- in der Burg Giebichenstein, Hochschule für Kunst und Design Halle in
 - 37 von 124 geprüften Tätigkeitsbewertungen der Angestellten,
 - 4 von 15 geprüften Einreihungen der Arbeiter,
- in der Medizinischen Fakultät der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg in
 - 11 von 53 geprüften Tätigkeitsbewertungen der Angestellten in der EDV und an Bibliotheken,
- im ehemaligen Landesamt für Denkmalpflege Halle in
 - 29 von 50 geprüften Tätigkeitsbewertungen der Angestellten.

Allein bei den o. a. geprüften Arbeitsplatzbewertungen entspricht dies einer Fehlerquote von rund 33 v. H. Die zu hohen Eingruppierungen und Einreihungen verursachten zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2004 Mehrausgaben in Höhe von rund 313.000 € jährlich.

In 129 Fällen konnte dem Landesrechnungshof keine Tätigkeitsbewertungen vorgelegt werden. Damit war eine Überprüfung der tarifgerechten Bewertung der Arbeitsplätze nicht möglich. Zusätzlich vollzogen die Dienststellen in Einzelfällen Zeit-, Bewährungs- und Fallgruppenaufstiege fehlerhaft.

Im Bereich der berufsbildenden Schulen stellte der Landesrechnungshof exemplarisch die fehlerhafte Eingruppierung einer Lehrkraft fest und unterrichtete das Kultusministerium entsprechend. Landesweit waren von der fehlerhaften Eingruppierung 20 Lehrkräfte betroffen, so dass jährliche Mehrausgaben in Höhe von rund 78.000 € zu verzeichnen waren.

2. Ursachen

Wie der Landesrechnungshof bei in seinen Prüfungen aus Vorjahren bereits umfangreich festgestellt hat, liegen die wesentlichen Fehlerursachen der zu hohen Eingruppierungen der Angestellten bzw. der zu hohen Einreihungen der Arbeiter in der nicht hinreichenden Beachtung der tariflichen Eingruppierungs-/ Einreihungsmerkmale.

So haben die Dienststellen die Erfüllung einzelner Tätigkeitsmerkmale als erfüllt angesehen, obwohl die auszuübende Tätigkeit diese zu hohe Eingruppierung/Einreihung nicht zugelassen hat.

Aber auch die notwendigen in der Person des Angestellten oder Arbeiters liegenden Anforderungen (persönliche Eingruppierungs- und Einreihungsvoraussetzungen, wie z. B. Abschluss in einem bestimmten Lehrberuf bei Arbeitern) lagen in einzelnen Fällen nicht vor.

Die fehlerhafte Eingruppierung der Lehrkräfte basierte auf der Nichtbeachtung des Zeitpunktes des Erwerbs des Hochschulabschlusses.

3. Maßnahmen der Verwaltung zur Abarbeitung der Feststellungen

Nach Vorlage der jeweiligen Prüfberichte haben die Dienststellen erste Maßnahmen getroffen, um die Beanstandungen abzuarbeiten und die erforderlichen Schritte einzuleiten.

Die Medizinische Fakultät hat umgehend mit der Umsetzung begonnen.

Ein Urteil des Bundesarbeitsgerichtes vom 21.08.2003 zu einem vergleichbaren Sachverhalt hat die im Prüfbericht vom März 2003 vertretene Rechtsauffassung des Landesrechnungshofes zur Korrektur von tarifwidrigen Eingruppierungen bestätigt. Das Kultusministerium veranlasste die Korrektur der tarifwidrigen Eingruppierungen trotz der nunmehr (bestätigten) offensichtlichen Fehlerhaftigkeit der Eingruppierungen der 20 Lehrkräfte erst im Mai 2004 nach nochmaliger Erörterung mit dem Ministerium der Finanzen.

Zu dem am 13.09.2004 der Burg Giebichenstein übersandten Prüfbericht ist eine Stellungnahme der Verwaltung bis Ende 2005 avisiert.

Beim Landesamt für Denkmalpflege und Archäologie – Bereich Denkmalpflege – gestaltete sich der Zeitablauf bisher wie folgt:

- 07.04.2004: Übersendung des Prüfberichtes mit dreimonatiger Frist zur Stellungnahme,
- zwei Fristverlängerungen um drei Monate,
- 18.05.2005: Eingang der ersten Stellungnahme zu 11 von 31 Textziffern, die allerdings die Mehrzahl der beanstandeten Eingruppierungen abdeckten.

Das Kultusministerium führt in der Stellungnahme vom 02.05.2005 Folgendes aus:

„Insbesondere ist offen, ob sich die seitens der Prüfer behaupteten Anzahlen von falschen Eingruppierungen/Einreihungen und möglichen Schadenshöhen bestätigen lassen.“

Es ist zu konzedieren, dass sich die Höhe der Überzahlungssumme aufgrund zwischenzeitlich geänderter auszuübender Tätigkeiten und einer damit verbundenen Änderung der Eingruppierung/Einreihung und von Überprüfungen im Rahmen der Bearbeitung der Prüfberichte ändern kann.

Der Landesrechnungshof hält den baldigen Abschluss der notwendigen Maßnahmen für erforderlich.

Einzelplan	07	–	Kultusministerium – Bildung und Kultur
Kapitel	0722	–	Sekundarschulen
Haushaltsvolumen		–	rund 9,1 Mio. €

13. Mangelnde Unterrichtsversorgung durch Unterrichtsausfall an öffentlichen Sekundarschulen im Schuljahr 2003/2004

Der Totalausfall von Unterrichtsstunden an öffentlichen Sekundarschulen ist zu hoch, obwohl das Land die Schulen ausreichend mit Lehrkräften ausstattet.

Die Stichwochenerhebung des Kultusministeriums lieferte keine praxisnahen Erkenntnisse über die tatsächliche Unterrichtsversorgung. Damit fehlten der Schulaufsicht wichtige Parameter zur Steuerung des Einsatzes der Lehrkräfte.

Die wesentliche Aufgabe der Sekundarschule ist es, den Schülern ein umfassendes und anwendungsbereites Grundlagenwissen und damit zusammenhängende Fertigkeiten und Fähigkeiten zu vermitteln, um ihnen eine gute Ausbildung an den weiterführenden Schulen und später den erfolgreichen Eintritt in das Berufsleben zu ermöglichen. Damit haben die Sekundarschulen eine Schlüsselfunktion für die gesamten weiteren Entwicklungsmöglichkeiten der Schüler.

Die Versorgung der Schüler mit planmäßigem Unterricht hat für die Erreichung dieses Zieles einen hohen Stellenwert.

1. Den Schulen werden Lehrkräfte in unterschiedlichem Umfang zugewiesen

Der Unterricht, auf den die Schüler einen Anspruch haben, ist durch Stundentafeln in den Erlassen des Kultusministeriums zur Unterrichtsorganisation vorgeschrieben.

Die Schulaufsicht delegiert an die einzelnen Schulen Lehrkräfte mit dem für die Unterrichtserteilung nötigen Arbeitsvermögen. Mit diesem Arbeitsvermögen muss einerseits der Bedarf für den planmäßigen Unterricht gedeckt werden. Zum anderen benötigen die Schulen in angemessenem Umfang Unterrichtskapazitäten für Vertretungsstunden (Reservestunden).

Diese werden benötigt, wenn z. B. durch Krankheit, Fortbildung von Lehrern oder schulische Veranstaltungen die Stundenpläne nicht eingehalten werden können und deshalb der geplante Unterricht nicht erteilt werden kann.

Aus dem von der Schulaufsicht zugewiesenen Arbeitsvermögen für die vom Landesrechnungshof geprüften Schulen errechnet sich eine durchschnittliche Unterrichtsversorgung von 107,2 v. H. Die Schwankungsbreite ist erheblich, sie liegt für die einzelnen Schulen zwischen 100,1 und 131,5 v. H. Bei sieben von 27 Schulen übersteigt sie 110 v. H.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Schulaufsicht, bereits bei der Planung diese Unterschiede zu berücksichtigen bzw. abzubauen. Schulen mit geringer Unterrichtsversorgung sind benachteiligt. Wenn planmäßiger Unterricht nicht stattfinden kann, haben sie kaum Kapazitäten für Vertretungsstunden. Der Totalausfall an diesen Schulen ist nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes tendenziell höher als an den Schulen mit einem hohen Anteil an Reservestunden.

Die Schulaufsicht muss hierbei die Vorgaben des Ministeriums beachten. Im Zusammenhang mit dieser Prüfung hat es erklärt, eine Unterrichtsversorgung von 102,5 v. H. (2 bis 3 v. H. für Reservestunden) sei ausreichend.

Im Übrigen hat das Kultusministerium die Feststellungen des Landesrechnungshofes bestätigt, verweist aber darauf, dass durch Strukturveränderungen in der Schullandschaft eine Vielzahl von Personalmaßnahmen vollzogen werden mussten.

2. Zu hoher Unterrichtsausfall

Das Kultusministerium ermittelte die Unterrichtsversorgung und den Unterrichtsausfall über eine Stichwoche in jedem Schulhalbjahr.

Der Landesrechnungshof hat sämtliche Sekundarschulen in zwei Landkreisen und einer kreisfreien Stadt (27 von landesweit 338 Sekundarschulen) über das Schuljahr 2003/2004 in seine Prüfung einbezogen. In Auswertung der Aufzeichnungen in den Klassen- und Kursbüchern der Schulen ermittelte der Landesrechnungshof einen Totalausfall in Höhe von 3,9 v. H. des Unterrichts.

In seiner Stichwochenerhebung hatte das Kultusministerium einen Ausfall von 2,8 v. H. errechnet. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes liefert die Stichwochenerhebung keine praxisnahen Erkenntnisse über die tatsächliche Unterrichts-

versorgung. Damit fehlen dann aber der Schulaufsicht wichtige Parameter zur Steuerung des Einsatzes der Lehrkräfte.

Das Kultusministerium sollte eine Lösung entwickeln, die mit vertretbarem personellen und technischen Aufwand eine landesweit einheitliche kontinuierliche Erfassung aller Tatbestände, welche die planmäßige Unterrichtsversorgung negativ beeinflussen, gewährleistet, um im Rahmen der Aufsicht möglichst früh gezielte Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.

Im Abschlussgespräch hat das Kultusministerium bestätigt, dass eine computergestützte kontinuierliche landesweite Erhebung des Unterrichtsausfalls an den Allgemeinbildenden Schulen des Landes zum Schuljahr 2005/2006 erfolgen solle.

Auch der Totalausfall ist zu hoch. Für die Bewertung ist zu berücksichtigen, dass die durchschnittliche Unterrichtsversorgung 107,2 v. H. beträgt. Das Kultusministerium hat eine Unterrichtsversorgung von 102,5 v. H. als grundsätzlich ausreichend angesehen, ohne dass Unterricht in wesentlichem Umfang ausfällt. Damit übersteigt das zur Verfügung stehende Arbeitsvermögen die Vorgabe des Kultusministeriums in den geprüften Regionen um 4,7 v. H. (574 Unterrichtsstunden pro Woche). Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist es unverständlich, dass es trotzdem zu einem Totalausfall von 2,8 v. H. (Kultusministerium – 342 Unterrichtsstunden pro Woche) bzw. 3,9 v. H. (Landesrechnungshof – 477 Unterrichtsstunden pro Woche) kommt und in diesem Umfang kein Unterricht erteilt worden ist.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, dass die Schulaufsicht durch weitere konsequente Personalsteuerung und gegebenenfalls zeitlich begrenzte Einzelverträge zur tatsächlich benötigten Arbeitsleistung von Lehrkräften an allen Schulen die Unterrichtsversorgung gewährleistet und der Totalausfall minimiert wird.

3. Schulorganisatorische Möglichkeiten ausschöpfen, um Unterrichtsausfälle möglichst niedrig zu halten

Nach Aussage des Kultusministeriums ist bei einem Anteil von mehr als der Hälfte des nicht planmäßig erteilten Unterrichts die Erkrankung von Lehrkräften als Ursache anzusehen. Weiterer Vertretungsbedarf entsteht z. B. durch Prüfungen, zentrale mehrstündige Klassenarbeiten, Schulfahrten oder Projektunterricht. In Erlassen hat das Kultusministerium geregelt, dass z. B. Schulfahrten zu koordinieren sind, die

regionale Fortbildung der Lehrer weitestgehend und die schulinterne Fortbildung generell in der unterrichtsfreien Zeit durchzuführen ist.

Bei seinen Erhebungen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass der Anteil von nicht planmäßig erteiltem Unterricht (Vertretungsunterricht und Totalausfall) zwischen 4,6 v. H. und 23,3 v. H. liegt. Durchschnittlich beträgt er 12,2 v. H. (1491 Unterrichtsstunden pro Woche). Auch soweit das Kultusministerium diese Ergebnisse bestreitet (weil es den nicht planmäßig erteilten Unterricht nach anderen Kriterien mit 8,1 v. H. ermittelt hat), so steht unabhängig davon fest, dass an sechs von 27 der geprüften Sekundarschulen der Anteil des nicht planmäßig erteilten Unterrichts deutlich unter dem Durchschnitt liegt. Hier gab es Ansätze, den nicht planmäßig erteilten Unterricht gering zu halten, indem anderweitige schulische Veranstaltungen (Schulfahrten, Projektunterricht u. Ä.) in den einzelnen Klassen zeitlich aufeinander abgestimmt und z. B. mit den Abschlussprüfungen koordiniert worden sind.

Die Schulaufsicht sollte darauf achten, dass die Schulleitungen alle schulorganisatorischen Möglichkeiten ausschöpfen, um den Anteil des nicht planmäßig erteilten Unterrichts so gering wie möglich zu halten. Im Ergebnis hat die Schulaufsicht in Verbindung mit den jeweiligen Schulleitungen besser als bisher für eine deutliche Verringerung des Unterrichtsausfalls zu sorgen.

Das verfügbare Arbeitsvermögen der Lehrkräfte ist durch flexiblen Einsatz und Gewährleistung der Mobilität der Lehrkräfte zur Vermeidung bzw. Verringerung von Unterrichtsausfall im Sinne der Schüler voll auszuschöpfen.

Unabhängig von unterschiedlichen Zählweisen und Bewertungen der verschiedenen Kriterien ist festzustellen, dass der Anteil des nicht planmäßig erteilten Unterrichts und der Totalausfall insgesamt zu hoch sind.

Die Erörterungen mit dem Kultusministerium sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	07	–	Kultusministerium – Bildung und Kultur –
Kapitel	0776	–	Stiftungen des Kulturbereiches
Titelgruppe	62	–	Stiftung Kloster Michaelstein
Ist-Ausgaben 1997 bis 2004		–	14,13 Mio. €

14. Mangelhafte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung Kloster Michaelstein

Das Land Sachsen-Anhalt hat die Stiftung Kloster Michaelstein gegründet und jährlich institutionell gefördert. Die Stiftung hat ihre Aufgaben nicht immer ordnungsgemäß erfüllt und damit erhebliche finanzielle Belastungen verursacht (z. B. Kreditaufnahme für den Erwerb einer bis heute nicht genutzten Liegenschaft, erneuter Umbau einer gerade fertig gestellten Wohnung sowie von Gästezimmern in Büroräume, Verzicht auf Einnahmen aus Mieten, Pachten, Nebenkosten und Gebühren sowie Nichtbeachtung haushaltsrechtlicher Vorschriften).

Das Kultusministerium als Stiftungs- und Bewilligungsbehörde hat ihre Aufsichtspflichten nicht im erforderlichen Maß wahrgenommen (z. B. nicht ausreichende Aufsicht über und Einflussnahme auf die Tätigkeit der Stiftung, keine Prüfung der Verwendungsnachweise der Stiftung).

Die Landesregierung hat am 21.01.1997 die Errichtung der Stiftung Kloster Michaelstein in dem ehemaligen Zisterzienserkloster Michaelstein in Blankenburg beschlossen.

Die Stiftungsbehörde ist das Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt. Der Stiftungszweck ist u. a.

- die Aufarbeitung, Pflege und Verbreitung des barockmusikalischen Erbes des Landes Sachsen-Anhalt sowie
- für den Erhalt und die öffentliche Nutzung des denkmalgeschützten Ensembles (Stiftungsvermögen) zu sorgen und dieses der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Hierzu führt die Stiftung Veranstaltungen im Bereich der Barockmusik, entsprechende musikwissenschaftliche Forschung sowie Symposien und Kurse durch.

Organe der Stiftung sind der Vorstand und der Stiftungsrat (vgl. Beschluss der Landesregierung vom 21.01.1997, MBl. LSA S. 959).

Die Stiftung hatte zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes (im Jahr 2004) 24 Beschäftigte.

Die Landesregierung hat zum 02.04.2002 darüber hinaus die Landesmusikakademie als nicht rechtsfähige Anstalt der Stiftung Kloster Michaelstein errichtet.

Die Landesmusikakademie ist eine musikalische Bildungs- und Begegnungsstätte auf dem breitenmusikalischen Sektor.

Die Rechnung über den Haushalt der Stiftung Kloster Michaelstein wies für das Haushaltsjahr 2003 Einnahmen und Ausgaben i. H. v. ca. 2,6 Mio. € aus.

Die Stiftung finanziert sich aus Erträgen des Stiftungsvermögens, Gebühren, Eintrittsgeldern, Spenden, Mieten und Pachten, Drittmitteln sowie Zuwendungen des Landes Sachsen-Anhalt, des Landkreises Wernigerode und der Stadt Blankenburg. Das Kultusministerium hat von 1997 bis 2004 Zuwendungen insgesamt

i. H. v. 14,13 Mio. €

als institutionelle Förderung an die Stiftung ausgereicht. Darüber hinaus erhielt die Stiftung von anderen Zuwendungsgebern Projektförderungen.

Die Vorstände der Stiftung Kloster Michaelstein und der Stiftung Schlösser, Burgen und Gärten des Landes Sachsen-Anhalt schlossen am 14.07.2004 eine Kooperationsvereinbarung.

Diese hatte die Errichtung einer gemeinsamen Verwaltung zum 01.01.2005 zum Ziel.

Ab dem 01.01.2005 nimmt der Vorstand der Stiftung Dome und Schlösser in Sachsen-Anhalt die Verwaltung der Stiftung Kloster Michaelstein wahr (vgl. MBl. LSA 2004 S. 682).

Der Landesrechnungshof prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung gem. § 111 LHO im Jahr 2004 und stellte dabei u. a. Folgendes fest:

1. Grundsätzliches

- Das Land hat die Stiftung auch in 2001 institutionell gefördert. Diese hat darüber hinaus jedoch zum Erwerb einer Liegenschaft einen Kredit mit einem Zinssatz von fast 6 v. H. aufgenommen (rund 42.000 €).

Der Landesrechnungshof hält bei einer Einrichtung, die sich im Wesentlichen aus öffentlichen Mitteln finanziert, die Aufnahme von Krediten grundsätzlich für unwirtschaftlich, da das Land für seine Kreditaufnahme günstigere Konditionen erzielt als einzelne Kreditnehmer.

- Die Landesregierung hat für die Stiftung Kloster Michaelstein u. a. auch Regelungen zur Anwendung des Tarifrechts getroffen. Die Satzung der Stiftung enthält hierzu Folgendes:

„Auf die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stiftung sind die für den öffentlichen Dienst des Landes Sachsen-Anhalt geltenden Vorschriften anzuwenden“ (vgl. § 11 Abs. 1).

Die Stiftung hat der Satzung entsprechende Bezugnahmeklauseln in die Arbeitsverträge ihrer Mitarbeiter jedoch nicht aufgenommen. Die Stiftung Kloster Michaelstein kann daher den für die Arbeitnehmer der Landesverwaltung geltenden Tarifvertrag (TV LSA 2004) nicht anwenden.

Die Stiftung Kloster Michaelstein verstößt somit gegen ihre eigene Satzung und auch gegen das Besserstellungsverbot für institutionell geförderte Zuwendungsempfänger (vgl. § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2004).

- Das Kultusministerium hat als Bewilligungsbehörde für die institutionelle Förderung der Stiftung eine Verwendungsnachweisprüfung durchzuführen (vgl. VV Nr. 11 zu § 44 LHO LSA). Dies hat sie bisher versäumt.

2. Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der Stiftung

- Die Stiftung hat z. B. mit erheblichem Aufwand (rund 731.000 €) im Jahr 2000 fertig gestellte Räumlichkeiten (Wohnung des Geschäftsführers und Gästezimmer) innerhalb von zweieinhalb Jahren (im Jahr 2003) mit einem Aufwand von rund 233.000 € umgebaut und hierbei neu geschaffene Küchen- und Sanitärtrakte demontiert. Eine ausgebaute Einbauküche sowie diverse Sanitärobjekte lagerten zum Zeitpunkt der Erhebungen des Landesrechnungshofes – also rund zwei Jahren nach ihrem Ausbau – in der Scheune sowie in Kellerräumen.

Bei der Umsetzung der Baumaßnahmen hat die Stiftung somit durch mehrfachen Wechsel der Nutzungsabsichten vermeidbare Mehrausgaben zu Lasten des Landes verursacht.

- Die Stiftung hat in 2001 eine Liegenschaft erworben (Kaufpreis: rund 42.000 €) und hierfür ein Darlehen aufgenommen. Sie hatte die Absicht, „zur Erfüllung der touristischen Zielstellung auf der zu erwerbenden Fläche einen Parkplatz zu errichten.“

Zum Zeitpunkt der Prüfung zahlte die Stiftung zwar die monatlichen Raten für den Kredit. Auf dem Grundstück fand aber augenscheinlich eine Fremdnutzung in Form einer Pferdehaltung statt. Auch für diese Nutzung konnte die Stiftung keine Pachteinahmen nachweisen.

Da die Stiftung bislang Bemühungen zum Bau des o. g. Parkplatzes nicht nachweisen konnte und zwischenzeitlich sogar eine andere Parkplatzfläche auf dem Stiftungsgelände hergerichtet hat, ist der Flächenkauf ggf. eine Fehlinvestition. Das Grundstück ist im Übrigen derzeit nicht über eine öffentliche Straße erreichbar.

- Weiterhin stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Stiftung bei der Organisation von Veranstaltungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vielfach nicht berücksichtigt hat. So hat die Stiftung bei verschiedenen Arbeitstagen und Symposien den so genannte „aktiven Teilnehmern“ (z. B. Referenten) ein Honorar gezahlt und bei den „passiven Teilnehmern“ (Zuhörer) auf die Erhebung von Teilnehmergebühren verzichtet.

Die Stiftung führte z. B. im Jahr 2000 eine wissenschaftliche Arbeitstagung durch.

Die Gesamtkosten der Tagung beliefen sich auf rund 54.000 €. Darin enthalten sind u. a. auch die Honorare und Reisekosten für 17 Referenten und fünf En-

sembles und Orchester i. H. v. rund 39.000 €. Die Stiftung Kloster Michaelstein verzichtete darauf, von den 15 „passiven“ Teilnehmern Gebühren zu erheben.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass den o. g. Gesamtkosten lediglich rund 2.500 € Konzerteinnahmen gegenüber standen.

- Die Stiftung hat bis zum Prüfungszeitpunkt weder den Zahlungsverkehr von der Buchführung getrennt noch den Bestand an beweglichen Sachen geprüft. Sie hat darüber hinaus weitere grundlegende haushaltsrechtliche Vorschriften nicht berücksichtigt, da sie z. B.
 - die Bestimmungen zur Kassensicherheit gravierend verletzt (z. B. Nichtbeachtung des „Vier-Augen-Prinzips“),
 - ihr zustehende Mieten, Pachten, Nebenkosten, Gebühren sowie sonstige Einnahmen nicht im vollen Umfang erhoben und
 - vor Versicherungsabschluss die im Zuwendungsbescheid geforderte Ausnahmegenehmigung nicht beantragt

hat.

- Der Landesrechnungshof beanstandete außerdem, dass die Geschäftsführung der Stiftung z. B.
 - zu einer unverhältnismäßig hohen Anzahl von Arbeitsrechtsstreitigkeiten Anlass gab,
 - das Land im Jahr 2003 zur Ausübung des Vorkaufsrechts für eine Liegenschaft veranlasste, obwohl das Haus gegenwärtig noch nicht genutzt wird,
 - den in der Besitzüberlassungsvereinbarung zu einer anderen Liegenschaft in 2002 angekündigten notariellen Überlassungsvertrag noch nicht abgeschlossen hat und auch hier das Gebäude gegenwärtig noch nicht nutzt und
 - nicht nachvollziehbare Honorarregelungen traf.

Diese Entscheidungen führten in einigen Fällen zu vermeidbaren Mehrausgaben des Landes.

3. Erfüllung der Aufsichtspflicht durch die Stiftungs-/ Bewilligungsbehörde

Aus der Vielzahl der o. g. Beanstandungen des Landesrechnungshofes wird deutlich, dass das Kultusministerium seit der Gründung der Stiftung im Jahr 1997 die vorhandenen Mängel in deren Geschäftsführung, die ungenügende Beachtung der LHO sowie der Satzungsbestimmungen nicht rechtzeitig erkannt, nicht entsprechend eingegriffen und damit seine Aufsichtspflicht nur ungenügend wahrgenommen hat.

Darüber hinaus ist das Kultusministerium als Bewilligungsbehörde seiner Verpflichtung zur Antragsprüfung nicht ausreichend nachgekommen und hat auch bislang keine Verwendungsnachweisprüfung durchgeführt.

Sofern das Kultusministerium seine Aufsichtspflicht als Stiftungs- und Bewilligungsbehörde rechtzeitig und konsequent ausgeübt hätte, wären Mängel – zumindest teilweise – und damit Folgekosten vermeidbar gewesen.

Das Kultusministerium wies in seiner Stellungnahme vom 10.06.2005 insbesondere darauf hin, dass

- „nicht das Kultusministerium als Stiftungsbehörde, sondern die Stiftung selbst und innerhalb der Stiftung das zur internen Aufsicht berufene Organ“, der Adressat der Beanstandungen sei,
- „die Stiftung Kloster Michaelstein seit dem 01.01.2005 von der Stiftung Dome und Schlösser in Sachsen-Anhalt verwaltet wird“ und
- „darin erkennbar wird, dass stiftungsintern als auch stiftungsaufsichtsrechtlich Anstrengungen unternommen worden sind, erkannten Missständen adäquat zu begegnen“.

In einer ergänzenden Stellungnahme hat das Kultusministerium dann am 25.08.2005 u. a. ausgeführt, dass

- der Stiftungsrat in seiner Sitzung vom 27.11.2002 „auf die haushaltlichen Konsolidierungsmaßnahmen, die der Vorstand vorgeschlagen hatte, Einfluss“ genommen,
- der Stiftungsrat ab der Sitzung vom 22.05.2003 auch „kritisch das Verwaltungshandeln des Vorstandes“ angesprochen und
- dies letztendlich zum Betriebsübergang „zum 01.01.2005 in die Stiftung Schlösser, Burgen und Gärten“ geführt habe.

Der Landesrechnungshof hält – trotz der Übernahme der Verwaltung der Stiftung Kloster Michaelstein durch den Vorstand der Stiftung Dome und Schlösser in Sachsen-Anhalt ab dem 01.01.2005 – eine Auswertung auch der die Vergangenheit betreffenden Feststellungen durch das Kultusministerium für unverzichtbar.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Kultusministerium hieraus entsprechende Schlussfolgerungen für sein künftiges Handeln zieht.

Der Landesrechnungshof regt auf Grund der getroffenen gravierenden Feststellungen bei der Stiftung Kloster Michaelstein an, auch bei den übrigen unter seiner Aufsicht stehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, dafür Sorge zu tragen, dass künftig

- die Aufsichtsbehörden ihren gesetzlich festgelegten Pflichten, z. B. durch Maßnahmen zur konsequenten Beseitigung der im Zuge der Rechnungsprüfung festgestellten Mängel, ordnungsgemäß nachkommen,**
- die Bewilligungsbehörden und die Zuwendungsempfänger die entsprechenden Vorschriften, auch zur Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung, beachten,**
- diese ihr Augenmerk stärker auf die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit richten und**
- diese juristische Personen die Ordnungsmäßigkeit ihrer Geschäftsführung sicherstellen.**

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	08	–	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
Kapitel	0802	–	Allgemeine Bewilligungen Wirtschaft
Titelgruppe	71	–	Förderung des Tourismus und Standortmarketing
Titel	685 71	–	Zuschüsse an Tourismusverbände und andere Organisationen
Haushaltsvolumen		–	977.500 €

15. Keine konsequente Verwendungsnachweisprüfung bei der touristischen Verbandsförderung

Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit bewilligt jährlich Zuwendungen für die Förderung des Tourismus und Standortmarketing an verschiedene Tourismusverbände. Eine zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise für die Förderung in den Jahren 1993 bis 2000 erfolgte nicht. Damit hat die Verwaltung auf eine zeitnahe Rückforderung der nicht zweckentsprechend verwendeten Landesmittel verzichtet. Eine wirksame Erfolgskontrolle wurde nicht durchgeführt.

Seit 1991 bewilligt das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit jährlich Mittel zur Förderung verschiedener Tourismusverbände. Diese Zuwendungen stellt das Land als Projektförderungen und teilweise als institutionelle Förderungen zur Verfügung.

Bereits im Jahr 1993 hatte der Landesrechnungshof die verspätete und unvollständige Vorlage von Verwendungsnachweisen kritisiert.

Auf die Darstellung des Landesrechnungshofes im Jahresbericht 1995, Teil 1 (Seite 77 ff.) hatte der Landtag im Zusammenhang mit seinem Entlastungsbeschluss für das Haushaltsjahr 1994 (LT-Drs. 2/40/2289 B) in seiner 40. Sitzung am 30.05.1996 die Erwartung formuliert, dass die Landesregierung das Zuwendungsverfahren rechtskonform abwickelt. Das damalige Ministerium für Wirtschaft und Technologie sicherte zu, einerseits die Datenerfassung zu optimieren, um das rechtzeitige Vorlegen von Verwendungsnachweisen seitens der Verbände zu kontrollieren und gegebenenfalls anzumahnen und andererseits die Verwaltung der Titelgruppe 71 weiter zu verbessern sowie die finanztechnische Betreuung der Verbände zu intensivieren,

so dass sich derartige Beanstandungen des Landesrechnungshofes nicht wiederholen würden.

Auf die Ankündigung des Landesrechnungshofes vom 24.08.2000, die Gewährung von Zuschüssen des Landes zur Förderung des Tourismus erneut zu prüfen, teilte das Ministerium für Wirtschaft und Technologie mit, es habe das Landesförderinstitut Sachsen-Anhalt (LFI) beauftragt, die Verwendungsnachweise zu prüfen. Ein Zusammenhang zwischen Prüfungsankündigung des Landesrechnungshofes und der Aufgabenübertragung bestehe nicht.

Da die Verwendungsnachweisprüfungen durch das LFI bis Oktober 2001 nicht abgeschlossen waren, setzte der Landesrechnungshof seine Prüfung mit der Absicht aus, das Verfahren nach Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung durch das LFI wieder aufzunehmen. Das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit war aufgefordert, den Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung ohne erneute Aufforderung anzuzeigen. Eine entsprechende Benachrichtigung erfolgte bis zum Jahr 2004 nicht.

Auf Nachfrage informierte das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit mit Schreiben vom 11.10.2004 über den Bearbeitungsstand. Danach seien bis zu jenem Zeitpunkt rund 39 v. H. der Vorgänge aus den Jahren 1993 bis 2000 vollständig abgeschlossen. Etwa 12 v. H. der Verwendungsnachweise lägen nicht vollständig vor, so dass die Prüfung dieser Förderfälle (mit einem Fördervolumen von 1.260.207,87 €) bisher nicht hätte durchgeführt werden können.

Durch die Investitionsbank Sachsen-Anhalt (IB) als Nachfolgeeinrichtung des LFI werde eingeschätzt, angesichts eines Rückforderungsvolumens von 1,5 v. H. (112.000 €) seien bei einem Bewilligungsvolumen von 7.500.000 € die ausgereichten Mittel „weitestgehend zweckentsprechend verwendet“. Sie bewerte den Verwendungszweck als erreicht.

Diese Zahlen und die Wertung des Sachstandes kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen:

- Die Höhe des von der IB dargestellten Gesamtfördervolumens 1993 bis 2000 (7.500.000 €) entspricht weder den laut Haushaltsüberwachungslisten ausgereichten Beträgen noch den Darstellungen in der aktuellen Übersicht der IB (9.852.952,28 €).

- Die dem Landesrechnungshof von der IB vorgelegte aktuelle Übersicht ergab, dass lediglich 25 von insgesamt 76 Vorgängen (rund 33 v. H. und nicht 39 v. H., wie vom Ministerium ursprünglich angegeben) vollständig abgeschlossen waren.
- Von den 30 verschickten Rückforderungsbescheiden hat die IB bisher nur vier nach einem Zahlungseingang abgeschlossen. In den übrigen 26 Rückforderungsverfahren sind Widersprüche beziehungsweise Anträge auf Stundung, Niederschlagung oder Erlass von der Verwaltung zu bearbeiten.

Obwohl hiernach in weiteren 25 Verfahren (76 Vorgänge abzüglich der 25 abgeschlossenen und der o. g. 26 Rückforderungsverfahren) noch Erstentscheidungen über die zweckentsprechende Verwendung zu treffen sind, schlug die IB in ihrem Schreiben vom 09.06.2004 vor, ihre Aktivitäten im Bereich der Verwendungsnachweisprüfung der Jahre 1993 bis 2000 einzustellen und nur in den Fällen, in denen das Ministerium die abschließende Entscheidung über dort vorliegende Anträge auf Stundung, Niederschlagung und Erlass übermittelt, die entsprechenden Bescheide zu erstellen.

Diesen Vorschlag begründete die IB mit dem Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 7 LHO. Die IB hat ihren Aufwand bis zum Abschluss der Verfahren mit rund 75.000 € kalkuliert und erwartet keine Rückflüsse von den Zuwendungsempfängern in entsprechender Größenordnung.

Mit Schreiben vom 30.06.2004 stimmte das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit diesem Verfahren zu und bestätigte, dass entsprechende Bescheide zu erstellen seien, wenn eine abschließende Entscheidung zu Stundungs-, Niederschlagungs- und Erlassanträgen aus dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit vorliegt. Danach war die weitere Bearbeitung der Verwendungsnachweise, der Widersprüche oder der Anträge auf Stundung, Niederschlagung und Erlass eingestellt.

Der Argumentation der IB und der eingeschlagenen Verfahrensweise kann der Landesrechnungshof nicht folgen:

Die VV zu § 44 LHO sehen – abgesehen von Einzelfällen von geringer finanzieller Bedeutung – einen vollständigen Verzicht auf die Prüfung von Verwendungsnachweisen nicht vor. Im Übrigen hat die IB laut ihrer aktuellen Übersicht Rückforderungsansprüche i. H. v. mindestens 133.578,24 € (bzw. 154.756,81 € inklusive Zin-

sen) festgestellt und überwiegend beschieden. Davon sind bisher lediglich 4.826,14 € eingegangen.

Stichproben haben ergeben, dass in den von der IB in der o. g. Übersicht dargestellten Rückforderungsansprüchen noch nicht alle von ihr bereits berechneten Ansprüche enthalten sind und dass enthaltene Ansprüche teilweise noch nicht geltend gemacht wurden. Die Summe, auf deren Rückforderung die IB verzichten will, wird somit noch um einiges höher sein. Einzelne Zuwendungsempfänger haben bereits Zahlungsbereitschaft signalisiert, allerdings haben Ministerium für Wirtschaft und Arbeit und IB darauf nicht reagiert.

- In einem Fall kam es zu einer Anhörung des Zuwendungsempfängers, in deren Ergebnis dieser rund 5.000 € seiner Ausgaben als nicht förderfähig anerkannte. Der Vorgang wurde nicht weiter bearbeitet; zu einer Rückforderung kam es nicht.
- In einem weiteren Fall hat die IB einen Bescheid erlassen, in dem sie die Zuwendung teilweise zurückgefordert hat. Der Zuwendungsempfänger legte dagegen Widerspruch ein, der sich jedoch nicht auf die gesamte geforderte Summe bezog. Vielmehr stellte der Zuwendungsempfänger die Zahlung eines Betrages i. H. v. 1.649,02 € in Aussicht. Dieser Widerspruch wurde nicht bearbeitet, so dass auch der anerkannte Teil der Forderung nicht beglichen wurde.

Die von der IB behaupteten 75.000 €, die zur Verfolgung der 26 Fälle, in denen die Rückforderung bereits festgesetzt, und der 25, in denen der Erstbescheid noch aussteht, als Aufwand anfallen, sind nicht nachvollziehbar. Jeder der noch nicht abgeschlossenen 51 Fälle würde nahezu 1.500 € zur Weiterverfolgung erfordern. Ein Bediensteter der Vergütungsgruppe V b (BAT-O) könnte hierfür 38 Stunden pro Fall beschäftigt werden (Personalkostensatz BMF für 2004).

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes kann auch die negative Signalwirkung nicht außer Acht bleiben, wenn das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit und die IB nach nur grober Abwägung bereits auf die Feststellung oder die Durchsetzung von Ansprüchen verzichten.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass Zuwendungen nur in dem Umfang ausgereicht werden dürfen, in dem die Verwaltung in der Lage ist, Verwendungsnachweise zeitgerecht zu kontrollieren (RdErl. des MF vom 11.03.1996, MBl. LSA Nr. 25/1996, S. 775).

Im Übrigen verweist der Landesrechnungshof auf die aktuelle Diskussion im Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages bezüglich der noch nachzuholenden Verwendungsnachweisprüfungen und der von der Landesregierung zwischenzeitlich veranlassten Personalverstärkung im Landesverwaltungsamt zur Abarbeitung der aufgelaufenen Verwendungsnachweise.

Der Landesrechnungshof hat das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit aufgefordert, den Abschluss der alten Zuwendungsverfahren unverzüglich herbeizuführen und künftig für eine zeitgerechte Verwendungsnachweisprüfung und Erfolgskontrolle entsprechend den Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO zu sorgen. Dabei entstehende Ansprüche sind unverzüglich durchzusetzen und die Mittel dem Landeshaushalt zuzuführen.

Im Zuge der Erörterung des Denkschriftbeitragsentwurfs hat das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit mitgeteilt, es habe zwischenzeitlich die IB darüber in Kenntnis gesetzt, dass der Abschluss der Verwendungsnachweisprüfungen zu erfolgen habe und die ggf. noch bestehenden Rückforderungsansprüche kurzfristig festzustellen seien. Ein Ergebnis dieser Prüfungen hat das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit nicht mitgeteilt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	09	–	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt
Kapitel	0980	–	Forstämter
Titelgruppen	61, 62	–	Ökologische Waldbewirtschaftung, Zuweisungen von der BVVG für die Reduzierung der Zahl der Waldarbeiter
Titel	682 61, 683 62	–	Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen
Haushaltsvolumen		–	5.343.000 €

16. Beteiligung des Landes an der Forstdienstleistungs- und Landschaftspflege GmbH Sachsen-Anhalt

Das Land hat mit der Gründung und seiner Beteiligung an der Forstdienstleistungs- und Landschaftspflege GmbH Sachsen-Anhalt (FLG) in den Jahren 2001 bis 2004 die ursprünglichen Zielsetzungen eines sozialverträglichen Stellenabbaus in der Landesforstverwaltung und eines sich selbst tragenden Unternehmens verfehlt.

Ein Vergleich zwischen dem hauseigenen Tarifvertrag der FLG zum einen und den Tarifverträgen in der Landesforstverwaltung bzw. den Tarifverträgen tarifgebundener forstwirtschaftlicher Betriebe in Sachsen-Anhalt zum anderen ergab, dass das Lohnkosten- bzw. Vergütungsniveau in der FLG zwar unter dem in der Landesforstverwaltung, jedoch über dem tarifgebundener Wettbewerbsunternehmen liegt. Dadurch ist die Akquirierung kostendeckender Aufträge erschwert, was sich negativ auf die Ertragslage der Gesellschaft ausgewirkt hat.

Das Land tolerierte bisher die zunehmend hohen Verluste des Unternehmens ohne wirksame Gegenmaßnahmen, so dass zusätzliche Belastungen des Landeshaushaltes zu erwarten sind.

1. Ziele bei Gründung der Gesellschaft

Das Land gründete 2001 die FLG. Es sah das „wichtige Landesinteresse“ für eine Beteiligung des Landes darin gegeben, „dass mit der Gründung der FLG das Ziel verfolgt wird, die Zahl der in der Landesforstverwaltung beschäftigten Waldarbeiter und Waldarbeiterinnen sozialverträglich zurückzuführen und ihnen eine neue berufliche Perspektive zu geben.“ Gleichzeitig sollte der Landeshaushalt durch die Gründung der FLG deutlich entlastet werden.

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt nimmt seit Gründung der Gesellschaft im Rahmen der dezentralen Beteiligungsverwaltung des Landes die Gesellschafterrechte wahr.

Es verfolgte mit der Gründung der Gesellschaft insbesondere folgende Zielstellungen:

- Eine Personalübernahme von zunächst 50 und später bis zu 160 Waldarbeitern sowie eine Zuweisung von Verwaltungspersonal aus dem Personalbestand der Landesforstverwaltung.
- Eine deutliche Entlastung des Landeshaushaltes in den ersten fünf Jahren um rund 4,6 Mio. €
- Eine sich selbst tragende GmbH mit Gewinnerzielung und schnellstmöglichem Kapitalrückfluss.

2. Tatsächliche Entwicklung der FLG

Der Landesrechnungshof stellte bei seinen Erhebungen fest:

- Die FLG hat bisher die in der Gründungsphase 2001 übernommenen 50 Waldarbeiter beschäftigt und keine weiteren Arbeitskräfte der Landesforstverwaltung übernommen.

Damit hat das Land das ursprüngliche Ziel eines sozialverträglichen Stellenabbaus in der Landesforstverwaltung nicht erreicht, sondern lediglich Aufgaben von der Landesforstverwaltung unter Mitnahme des Personals auf die Gesellschaft verlagert. Diese Übernahme in eine 100%ige Gesellschaft des Landes stellt für das Land keinen tatsächlichen Personalabbau dar.

- Das Land unterstützte die Gründung der Gesellschaft mit Einzahlungen in das Eigenkapital des Unternehmens i. H. v. 4.115.900 € (inklusive Stammeinlage) und gewährte ein Darlehen i. H. v. 1.227.100 €, mithin insgesamt

5.343.000 €

Die FLG erzielte mit dieser finanziellen Unterstützung des Landes folgende Ergebnisse:

Ergebnisse der FLG

Geschäftsjahr	2001	2002	2003
Jahresfehlbetrag	392.064 €	908.072 €	733.276 €
Bilanzverlust	392.064 €	1.300.136 €	2.033.412 €

Sie hat in allen Geschäftsjahren erhebliche Fehlbeträge erwirtschaftet, 2003 keines ihrer Geschäftsfelder mehr rentabel geführt und insgesamt einen Bilanzverlust i. H. v. rund 2 Mio. € aufgebaut.

Das Land hat bei diesem Ergebnis das ursprüngliche Ziel einer sich selbst tragenden Gesellschaft mit schnellstmöglichem Kapitalrückfluss nicht erreicht.

Aufgrund weiterer Verluste der FLG im Jahr 2004 und einer Kapitalbindung von rund 2 Mio. € im Anlagevermögen des Unternehmens (Produktionsmaschinen, Forsttechnik) ist zu erwarten, dass der FLG bei unveränderter Wirtschaftsführung ohne wirksame Gegenmaßnahmen die Zahlungsunfähigkeit droht.

In diesem Fall wäre die FLG als 100%ige Tochter des Landes zur Abwendung eines Insolvenzverfahrens auf weiteres „Nachschusskapital“ angewiesen, dem jedoch die Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung des Landes gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 2 LHO entgegensteht. Im Übrigen hat das Land eine weitere finanzielle Unterstützung der FLG auch im Haushalt 2005/2006 nicht vorgesehen.

3. Tarifvertragsstrukturen

Da die Personalaufwendungen rund 50 v. H. der Gesamtaufwendungen ausmachen, sind die Tarifvertragsstrukturen mitentscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit der Gesellschaft. Ein Vergleich zwischen dem hauseigenen Tarifvertrag der FLG zum einen und den Tarifverträgen in der Landesforstverwaltung bzw. den land- und

forstwirtschaftlichen Tarifverträgen landwirtschaftlicher Betriebe in Sachsen-Anhalt zum anderen ergab, dass das Lohnkostenniveau in der FLG zwar unter dem in der Landesforstverwaltung, jedoch über dem Lohnkostenniveau tarifgebundener Wettbewerbsunternehmen liegt.

Da die Arbeiter der FLG durch die Anrechnung der in der Landesforstverwaltung verbrachten Beschäftigungszeiten i. d. R. eine Betriebszugehörigkeit von mindestens 10 Jahren aufweisen, liegt der Lohnkostenabstand zwischen FLG und den tarifgebundenen forstwirtschaftlichen privaten Unternehmen bei mindestens 14 v. H. Nachfolgende Darstellungen machen dies deutlich:

Beschäftigung als Arbeiter der FLG und privater Unternehmen

Bereich/ Tätigkeitsart	Landesforstverwaltung	FLG		Tarifgebundene forstwirtschaftliche Unternehmen in Sachsen-Anhalt	
		motormanuelle Tätigkeiten (z. B. Motorsägenarbeiten)	Maschinenführer	motormanuelle Tätigkeiten (z. B. Motorsägenarbeiten)	Maschinenführer
Eingangsgehalt*	100 %	92,0 %	85,5 %	86,3 %	77,6 %
Gehalt nach 10-jähriger Betriebszugehörigkeit	100 %	92,2 %	84,9 %	80,8 %	69,6 %
Gehalt nach 25-jähriger Betriebszugehörigkeit	100 %	97,9 %	91,0 %	80,8 %	69,6 %

* In der Tabelle wird das Tarifniveau der Landesforstverwaltung mit 100 % angenommen

Auch bei den kaufmännischen und technischen Angestellten der FLG ergibt ein Vergleich des Vergütungsniveaus ähnliche Ergebnisse:

Beschäftigung als Angestellter der FLG und privater Unternehmen

Bereich/ Tätigkeitsart	Landesforstverwaltung	FLG	Tarifgebundene forstwirtschaftliche Unternehmen in Sachsen-Anhalt
Einsatzleiter/ Projektingenieur	100 %	85 bis 96 %	69 bis 80 %
Verwaltung	100 %	71 bis 83 %	67 bis 71 %

Zusätzlich erweisen sich einzelne tarifvertragliche Regelungen im hauseigenen Tarifvertrag der FLG aus personalwirtschaftlichen und Kostengesichtspunkten als nachteilig (z. B. Unkündbarkeit älterer Arbeitnehmer). Dadurch ist die Akquirierung kostendeckender Aufträge erschwert, was sich auf die Ertragslage der Gesellschaft negativ ausgewirkt hat.

4. Kontrolle und Geschäftsführung der Gesellschaft

Die finanzielle Entwicklung der FLG ist insbesondere auch auf Versäumnisse in der Geschäftsführung, ein nicht befriedigendes Controlling und nicht ausreichende Kontrolltätigkeiten des Aufsichtsrates zurückzuführen.

So setzte beispielsweise die FLG ein bereits im Jahre 2002 notwendiges und beschlossenes Konsolidierungskonzept, das zu erheblichen Einsparungen geführt hätte, nicht um.

5. Wettbewerbssituation und Empfehlungen

Die FLG ist auf Geschäftsfeldern tätig, die auch von Unternehmen der privaten Wirtschaft bedient werden, zum Teil von ehemaligen Bediensteten des Landes, die es zur Erlangung der Selbständigkeit aus öffentlichen Mitteln gefördert hat.

Das Land hat mit seiner Beteiligung an der FLG unter Einsatz von Steuermitteln Unternehmen der privaten Wirtschaft Konkurrenz gemacht und deren Existenzgrundlage gefährdet sowie auch die Hilfen des Landes für Existenzgründungen von Waldarbeitern und Waldarbeiterinnen der vergangenen Jahre unterlaufen.

Es kann nicht Aufgabe des Landes sein, sich auf Geschäftsfeldern zu betätigen, die von Unternehmen der privaten Wirtschaft bedient werden.

Die Gründung und das Betreiben der FLG hätten allenfalls als vorübergehende Maßnahme, als Vorstufe für eine sich anschließende endgültige Privatisierung, d. h. ein Betreiben ohne öffentliche Beteiligung, gerechtfertigt sein können.

Das wichtige Landesinteresse als Voraussetzung für eine Aufrechterhaltung der Beteiligung des Landes ist nicht mehr gegeben. Angesichts der gesamten Entwicklung der FLG und aufgrund der fehlenden Wirtschaftlichkeit sollte das Land Handlungsalternativen in Betracht ziehen.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, sofern die Veräußerung nicht erfolgreich durchgeführt werden kann, die Gesellschaft zu liquidieren.

Die Verwaltung hat gegen die Darstellung der finanziellen Entwicklung Einwendung nicht erhoben und im Übrigen mitgeteilt,

- die FLG habe auch 2004 einen Jahresfehlbetrag, und zwar i. H. v. voraussichtlich rund 620.000 € erzielt und
- die Landesregierung habe nunmehr das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt beauftragt, erforderliche Maßnahmen zur Sanierung der FLG mit dem Ziel der Privatisierung umzusetzen und der Landesregierung über die eingeleiteten Maßnahmen zu berichten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	13	–	Allgemeine Finanzverwaltung
	14	–	Ministerium für Bau und Verkehr
Kapitel	1305	–	Hochwasserhilfe
	1409	–	Straßenbau
Titel	731 69	–	Wiederherstellung hochwassergeschädigter Landstraßen
	731 61	–	Instandsetzung, Erneuerung, Um-, Aus- und Neubau und begleitende Radwege
	731 97	–	Instandsetzung, Erneuerung, Um-, Aus- und Neubau und begleitende Radwege
Haushaltsjahre		–	2002 bis 2004
Haushaltsvolumen		–	131.646.100 €, davon geprüft rund 6.900.000 €

17. Mehrausgaben für das Land im Rahmen von Pauschalpreisvereinbarungen bei Straßenbaumaßnahmen

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung der Vergabe und Abrechnung pauschalierter Leistungen bei ausgewählten Straßenbaumaßnahmen der Haushaltsjahre 2002 bis 2004 festgestellt, dass die Straßenbauverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt die einschlägigen Vergabe- und Abrechnungsvorschriften nicht immer korrekt angewendet hat.

Die Straßenbauverwaltung hat durch die Vergütung nicht erbrachter Leistungen sowie durch die zusätzliche Vergütung von Leistungen über den Pauschalvertrag hinaus Mehrausgaben verursacht und damit die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht beachtet.

Die Straßenbauverwaltung hat mit einigen bauausführenden Firmen über bestimmte Leistungen sog. „Pauschalpreisvereinbarungen“ abgeschlossen. Hiernach wird ein Auftrag nicht nach den tatsächlichen Mengen, sondern nach einer vorher vereinbarten „Pauschale“ abgerechnet.

Die Preisvereinbarung nach Pauschalvertrag ist auf Grund der Unsicherheiten der später tatsächlich zur Ausführung kommenden Mengen und Leistungen eher als

Ausnahme des Leistungsvertrages zu werten. Sie kommt nämlich nur dann in Betracht, wenn zwei wesentliche Voraussetzungen vorliegen:

- Die geforderte Leistung muss zunächst nach der Ausführungsart und dem Umfang genau bestimmt sein.
- Weiterhin darf mit einer Änderung sowohl der Leistung als auch der Ausführungsart im Rahmen des bei der Vergabe Vorgesehenen oder Vorhersehbaren nicht zu rechnen sein. Diese Gesichtspunkte sind deshalb einer sehr sorgfältigen und gewissenhaften Prüfung zu unterziehen.

Die strengen Anforderungen beruhen darauf, dass mit dem Pauschalvertrag der Auftragnehmer die vorgesehene Leistung grundsätzlich ohne Rücksicht darauf auszuführen hat, welche Mengen letztendlich tatsächlich auszuführen sind. Dies kann aber auch zum Nachteil des Auftraggebers im Falle von Mindermengen führen.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung in fünf ehemaligen Straßenbauämtern des Landes Sachsen-Anhalt die Pauschalpreisvereinbarungen zwischen der Straßenbauverwaltung als Auftraggeber und den bauausführenden Firmen als Auftragnehmer bei 17 Straßenbaumaßnahmen anhand der Unterlagen zur Rechnungslegung und vor Ort geprüft und Folgendes festgestellt:

- Diese Straßenbauämter haben im Zuge der Angebotswertung nicht untersucht, ob und in welchem Maße insbesondere der Leistungsumfang im Leistungsverzeichnis des Bauvertrages der Straßenbauverwaltung genau bestimmt war. Die Dokumentation durch die ehemaligen Straßenbauämter umfasste nicht den Nachweis, ob die geforderte Leistung nach der Ausführungsart und dem Umfang genau bestimmt war und ob mit einer Änderung der Leistung oder der Ausführungsart zu rechnen ist. Sie beschränkte sich auf die Feststellung, ob der Bieter gegenüber dem Einheitspreisvertrag eine Kostenreduzierung ausweisen konnte bzw. ein Nutzen wie Vereinfachung oder Minimierung der Bauabwicklung und Abrechnung für die Vertragsparteien zu erwarten war.

Die zur Beurteilung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Pauschalpreisvereinbarungen durch den Landesrechnungshof stichprobenhaft ausgewerteten Leistungsdaten machen deutlich, dass die Auftragnehmer oftmals – insbesondere durch verringerten Materialeinsatz und die Wiederverwertung nicht zertifizierter Straßenbaumaterialien – in nicht geringem Maße von Minderleistungen innerhalb der abgeschlossenen Pauschalpreisvereinbarungen profitierten.

So verzichteten die bauausführenden Firmen z. B. bei verschiedenen Baumaßnahmen entgegen der Vereinbarung im Bauvertrag auf Folgendes:

- Im Asphalteinbau setzten sie bis 3.191,75 t der Vertragsmenge Asphalttragschicht nicht ein.
- Sie führten tragfähigkeitsverbessernde Maßnahmen wie Boden lösen im Umfang von 1.641,525 m³ und hydraulisch gebundene Tragschicht herstellen im Umfang von 1.090,250 m³ nicht aus.
- Weiterhin verzichteten sie auf Wasserhaltungsmaßnahmen sowie auf den Einbau von Mineralgemischen in ungebundenen Tragschichten und für den Bankettaufbau im Umfang von 1.607,785 m³.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Straßenbauverwaltung damit nicht beachtet hat, dass der Auftraggeber das Mengenrisiko für Minderleistungen trägt. Weiterhin wird der Leistungsgrundsatz, d.h. Abrechnung nach erbrachter Leistung, verletzt, da der Auftragnehmer auch bei verringerter Gesamtleistung den vollen Vergütungsanspruch behält (§ 2 Nr. 7 Abs. 1 VOB/B und § 5 Nr. 1 VOB/A).

Die Straßenbauverwaltung hat nicht hinreichend die Parameter dokumentiert, aus denen die Grundlagen für die Wahl der Pauschalvereinbarung hervorgehen.

Durch die Vergütung nicht erbrachter Leistungen sowie durch die zusätzliche Vergütung von Leistungen über den Pauschalvertrag hinaus hat die Straßenbauverwaltung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemäß § 7 LHO nicht beachtet.

Durch die nicht hinreichende Berücksichtigung der Vergabe- und Abrechnungsvorschriften durch die Straßenbauverwaltung sind dem Land Mehraufwendungen entstanden.

Der Landesrechnungshof verkennt jedoch andererseits insgesamt nicht, dass dem Landeshaushalt bei vertragsabweichender Mehrleistung des Auftragnehmers mit unveränderter Pauschalpreisvereinbarung auch ein entsprechender Vorteil zukommen kann (§ 2 Nr. 7 Abs. 1 VOB/B).

- Des Weiteren hat die Straßenbauverwaltung wiederholt Auftragnehmern über die Pauschalpreisvereinbarung hinaus Vergütungen wegen Mengenüberschreitungen gewährt, obwohl diese mit der Pauschalpreisregelung bereits abgegolten waren.

Die Straßenbauverwaltung hat den bauausführenden Firmen so z. B. bei verschiedenen Baumaßnahmen zusätzlich u. a.

- 9.559,95 € für 445,96 m³ Frostschutzmaterial,
- 5.980,06 € für 1.150,72 m³ Boden lösen,
- 12.776,57 € für den Einbau von Asphalttragschicht und
- 16.693,87 € für den Einbau von Mehrdicke bei Asphaltdeckschicht

vergütet.

Mit dieser Vorgehensweise hat die Straßenbauverwaltung nicht beachtet, dass die Vergütung unverändert bleibt, wenn die Vertragsparteien als Vergütung der Leistung eine Pauschalsumme vereinbart haben (§ 2 Nr. 7 Abs. 1 Satz 1 VOB/B). Der Landesrechnungshof verkennt nicht, dass der Auftraggeber einen Ausgleich unter Berücksichtigung der Mehr- oder Minderkosten zu gewähren hat, soweit ein Festhalten an der Pauschalsumme wegen erheblicher Abweichung von vertraglich vereinbarter zu tatsächlich ausgeführter Leistung nicht zumutbar ist.

Demnach hat der Fordernde vor Ausgleichsgewährung vollumfänglich die Pflicht aufzuzeigen, ob die Pauschalsumme insgesamt, also auch bei eigenen Einsparungen an anderer Stelle der Gesamtleistung, durch Saldierung nicht mehr auskömmlich ist.

In den o. a. Fällen hat die Straßenbauverwaltung „bei der Prüfung der Zumutbarkeit“ für den Vergütungsanspruch die Mengenüberschreitungen ausschließlich an den o. g. Einzelleistungen betrachtet, ohne untersucht zu haben, in welchem Umfang der Auftragnehmer einen Vorteil durch Minderleistung an anderer Stelle der bauvertraglichen Gesamtleistung erhalten hat.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Straßenbauverwaltung bei der Vergabe von Baumaßnahmen auf der Basis von „Pauschalvereinbarungen“ die einschlägigen Vorschriften (VOB, Teile A und B und das Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau) zukünftig beachten wird.

Der Landesrechnungshof hat der Straßenbauverwaltung empfohlen, nachhaltige Maßnahmen zu treffen für

- **die Gewährleistung einer lückenlosen Dokumentation von Abläufen und von Festlegungen bei der Preisbildung in der Phase der Angebotswertung,**
- **das Vorhalten und Führen aktueller Unterlagen zum Abarbeitungsstand des Leistungsverzeichnisses bei konsequentem Einzug der Liefernachweise,**
- **die protokollarische Erfassung der Daten und der handelnden Personen bei Abweichungen von der Pauschalpreisvereinbarung zum Nachteil für den Landeshaushalt sowie**
- **die Aus- und Weiterbildung des bauüberwachenden Ingenieurpersonals mit Vorgabe landeseinheitlicher Schulungsthemen.**

Weiterhin erwartet der Landesrechnungshof von der Straßenbauverwaltung, dass sie künftig den wirtschaftlichen Umgang mit den Haushaltsmitteln des Landes sicherstellt.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Bau und Verkehr
Kapitel	1403	–	Verkehr
Haushaltsvolumen		–	131,5 Mio. €

18. Mängel bei der Bewilligung und Verwendung von Zuwendungen für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs

Bei der Gewährung von Zuwendungen für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) hat der Landesrechnungshof zahlreiche Verstöße der Bewilligungsbehörden (ehemalige Regierungspräsidien Magdeburg und Halle) gegen haushalts- und zuwendungsrechtliche Bestimmungen festgestellt.

Erfolgskontrollen bezüglich des Erreichens der mit der Förderung verfolgten Ziele wurden nicht oder nur unzureichend durchgeführt.

Der Landesrechnungshof hat in den Jahren 2003 und 2004 Zuwendungen zur Verbesserung des ÖPNV an Unternehmen und Gebietskörperschaften im Altmarkkreis Salzwedel, im Landkreis Stendal und bei der Halleschen Verkehrs-AG (HAVAG) geprüft. Dabei wurde insbesondere die Förderung der Jahre 1998 bis 2003 betrachtet.

Die ausgezahlten Zuwendungen betrugen

- für den Altmarkkreis Salzwedel rund 8,4 Mio. € (1998 bis 2001),
- für den Landkreis Stendal rund 11,1 Mio. € (1998 bis 2003) und
- für die HAVAG rund 112,0 Mio. € (1998 bis 2002).

Im Rahmen der Prüfungen hat der Landesrechnungshof zweckwidrige und überhöhte Gewährung von Fördermitteln, Rückstände in der Verwendungsnachweisprüfung und keine oder unzureichende Erfolgskontrollen, aus denen sich Rückschlüsse auf das Erreichen der angestrebten Ziele ziehen ließen, festgestellt.

Dadurch sind dem Land finanzielle Nachteile in beträchtlichem Maße entstanden.

1. Fehlerhafte Förderung von Omnibussen

Das (damalige) Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr, jetzt Ministerium für Bau und Verkehr, hat in seinem Erlass vom 26.11.1999, Az. 41-30119, die Förderung von Linienomnibussen mit behindertengerechter Ausstattung im Land Sachsen-Anhalt präzisiert. Unter anderem wurde in diesem Erlass geregelt, dass ab dem Jahr 2000 nur noch die Anschaffung von Linienomnibussen mit Niederflurtechnik gefördert wird und die Zuwendungen bis zu 50 v. H. – bezogen auf den Beschaffungspreis – betragen, jedoch maximal rund 92.000 € (180.000 DM).

Das ehemalige Regierungspräsidium Magdeburg hat diese Regelung in seiner Zuwendungspraxis nicht immer beachtet.

Im Jahr 2000 hat das ehemalige Regierungspräsidium für die Beschaffung von 11 Standardlinienbussen Zuwendungen i. H. v. rund 850.000 € ausgereicht, obwohl diese Fahrzeuge nicht mit Niederflurtechnik ausgestattet waren.

Die entsprechenden Begründungen der Zuwendungsempfänger zur Nichteinsetzbarkeit von Niederflur-omnibussen auf bestimmten Linien wegen schlechter Straßenverhältnisse und unzureichendem Sitzplatzangebot im Schülerverkehr wurden vom ehemaligen Regierungspräsidium nicht hinreichend geprüft und dem Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr auch nicht zum Erlass von Ausnahmegenehmigungen vorgelegt.

Darüber hinaus wurde im Jahre 2002 die Beschaffung von zwei Niederflurbussen über den festgeschriebenen Satz von höchstens 50 v. H. hinaus gefördert. Ein Verkehrsunternehmen erhielt einen Zuwendungsbescheid mit einer Förderhöhe von 60 v. H. Begründet hat das ehemalige Regierungspräsidium Magdeburg diese überhöhte Förderung mit einer zukünftig zu erwartenden Änderung der Fahrzeugrichtlinie (die allerdings in diesem Punkt dann nicht geändert wurde). Insgesamt sind dabei Fördermitteln in Höhe von 26.000 € zu viel bewilligt und ausgezahlt worden.

Das Regierungspräsidium Magdeburg hat in seiner Bewilligungspraxis zur Förderung von Omnibusbeschaffungen die geltenden Vorschriften nicht beachtet und somit einen zweckwidrigen Einsatz von Fördermitteln zugelassen. Das damals zuständige Ministerium hat die Verfehlungen eingeräumt; die Ergebnisse der eingeleiteten Prüfungen der Schadenshaftung stehen noch aus.

2. Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung und ihre finanziellen Auswirkungen

Die zuwendungsgewährende Stelle ist gemäß VV Nr. 11.1.3 zu § 44 LHO verpflichtet, unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises zu prüfen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist.

Die Prüfung von Zwischen- und Schlussverwendungsnachweisen für Zuwendungen an die HAVAG durch das ehemalige Regierungspräsidium Halle wies erhebliche Rückstände auf:

Zum Prüfungszeitpunkt (Mai 2004) hatte das ehemalige Regierungspräsidium Halle bzw. nach dessen Gründung das Landesverwaltungsamt bei den in die Stichprobenprüfung einbezogenen Fördermaßnahmen ein in den Jahren 1996 bis 2003 ausgezahltes Zuwendungsvolumen i. H. v. rund 48 Mio. € noch nicht geprüft. Daraus resultieren Rückstände bei der Erhebung von Rückzahlungen für nicht verwendete oder nicht zweckentsprechend verwendete Zuwendungen sowie von Zinsen gemäß VV Nr. 8.5 und 8.6 zu § 44 LHO.

Allein bei den vom Landesrechnungshof geprüften Projekten betrugen die nicht erhobenen Einnahmen zum Prüfungszeitpunkt rund 142.000 €, davon rund

- 49.000 € Zinsen resultierend aus der nicht fristgerechten Verwendung der Zuwendung,
- 89.000 € Rückzahlungen auf Grund zu viel gezahlter Zuwendungen und
- 4.000 € Zinsen für zurückzuzahlende Zuwendungen.

Auch das ehemalige Regierungspräsidium Magdeburg hat Rückstände bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen zugelassen.

Bei der Prüfung von Zuwendungen für die Landkreise Stendal und den Altmarkkreis Salzwedel stellte der Landesrechnungshof fest, dass das ehemalige Regierungspräsidium Magdeburg bzw. das jetzt zuständige Landesverwaltungsamt per Februar 2004 von 111 für die Jahre 1999 bis 2002 zu prüfenden Verwendungsnachweisen lediglich 16 geprüft hatte.

Das nicht geprüfte Zuwendungsvolumen betrug rund 9 Mio. €. Allein bei den vom Landesrechnungshof geprüften Stichproben betrugen die nicht erhobenen Einnahmen rund 215.000 €, davon rund

- 166.000 € für Rückzahlungen auf Grund zu viel gezahlter Zuwendungen und
- 49.000 € für Zinsen gem. VV Nr. 8.5 und 8.6 zu § 44 LHO.

Die Verwaltung begründete das fehlerhafte Handeln mit den äußerst komplizierten und zeitaufwändigen Berechnungen der jeweiligen Zinsen, für die auch wegen der rückständigen Verwendungsnachweisprüfungen weder die Zeit noch das nötige Personal vorhanden seien.

Die Rückstände bei der Verwendungsnachweisprüfung sind nicht hinnehmbar. Der Landesrechnungshof hatte die Verwaltung mehrfach aufgefordert, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, damit die Verwendungsnachweise zügig geprüft und dabei festgestellte Einnahmen unverzüglich erhoben werden. Er verweist im Übrigen auf die aktuelle Diskussion im Unterausschuss Rechnungsprüfung des Landtages bezüglich der noch nachzuholenden Verwendungsnachweisprüfungen und der von der Landesregierung zwischenzeitlich veranlassten Personalverstärkung im Landesverwaltungsamt zur Abarbeitung der aufgelaufenen Verwendungsnachweise.

3. Erfolgskontrolle

Die Bewilligungsbehörde hat, über die Verwendungsnachweisprüfung hinaus, nach VV/VV-Gk Nr. 11.1.3 zu § 44 Landeshaushaltsordnung zu prüfen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist; dabei ist – soweit in Betracht kommend – eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen.

Erfolgskontrollen sind ein unverzichtbares Element für die Bewilligung und Ausreichung von Fördermitteln. Der Landesrechnungshof hält es deshalb für geboten, dass das für die Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel und das entsprechende Förderverfahren zuständige Ministerium bzw. das für die Bewilligung zuständige Landesverwaltungsamt Erfolgskontrollen durchführen und deren Inhalt und Umfang dokumentieren. Erst dann sollten Fördermaßnahmen als abgeschlossen gelten.

Das ehemalige Regierungspräsidium Magdeburg hatte diese Erfolgskontrollen zum Zeitpunkt der Prüfungen des Landesrechnungshofes nicht und das ehemalige Regierungspräsidium Halle nur in unzureichendem Maße durchgeführt. Auch das Landesverwaltungsamt hat in der Folge diesen Mangel nicht behoben.

Ob und inwieweit sich die Ausgangslage im ÖPNV und die Versorgung der Bevölkerung mit ÖPNV-Leistungen durch die ausgereichten Fördermittel verbessert haben, ist insoweit von den zuständigen Stellen nicht nachgeprüft bzw. nicht nachprüfbar dokumentiert worden.

Als Fazit aus den bisher durchgeführten Prüfungen der Förderungen von Maßnahmen des ÖPNV hält der Landesrechnungshof fest:

Durch nicht erhobene Einnahmen im Zusammenhang mit nicht geprüften Verwendungsnachweisen sind dem Land finanzielle Nachteile in beträchtlichem Umfang entstanden. Die zuständigen Bewilligungsbehörden und das verantwortliche Ministerium für Bau und Verkehr müssen angesichts der Feststellungen von haushalts- und zuwendungsrechtlichen Verstößen zukünftig ihre Bewilligungs-, Kontroll- und Überwachungsaufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen.

Einzelplan	14	–	Ministerium für Bau und Verkehr
Kapitel	1403	–	Verkehr
Titelgruppe	63	–	Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs nach dem Regionalisierungsgesetz
Haushaltsvolumen		–	355.630 €

19. Bewilligung und Kontrolle von Zuwendungen für das „Pilotprojekt Reorganisation des ÖPNV in der Stadt Köthen“

Bei der Prüfung der Zuwendungen des Landes für ein Pilotprojekt zur Reorganisation des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in der Stadt Köthen hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass nach Abschluss des Projektes zwar eine erhöhte Nutzung des ÖPNV zu verzeichnen war, jedoch die Erwartungen, die gewöhnlich an die Durchführung eines (erfolgreichen) Pilotprojektes geknüpft werden, nicht erfüllt wurden. Das zuständige Ministerium für Bau und Verkehr beabsichtigt nicht, auch in anderen Orten oder Regionen des Landes vergleichbare Projekte zu initiieren.

Nach § 15 Abs. 6 Nr. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt (ÖPNVG, in der bis 31.12.2004 gültigen Fassung) kann das für Verkehr zuständige Ministerium nach Maßgabe des Ansatzes im Haushaltsplan Zuwendungen für spezielle Förderungen, insbesondere für Anlauffinanzierungen, Modellversuche und die Errichtung von Verkehrskooperationen gewähren. Das zuständige Ministerium für Bau und Verkehr hat in den Jahren 2001 bis 2003 rund 355.000 € für einen Modellversuch „Pilotprojekt Reorganisation des ÖPNV in der Stadt Köthen“

- für die Förderung von Haltestelleneinrichtungen,
- die Erstellung eines begleitenden Gutachtens und
- die Förderung von Mehraufwendungen an Betriebskosten des Verkehrsunternehmens

verausgabt.

Ausgaben Modellprojekt "Reorganisation des ÖPNV in der Stadt Köthen"

Titel	Zweckbestimmung	bewilligte Mittel				Ist-Ausgaben
		2001	2002	2003	gesamt	
653 63*	Reorganisation ÖPNV	80.937,50 €	110.089,46 €	39.827,50 €	230.854,46 €	222.472,81 €
892 63**	Haltestelleneinrichtungen	39.300,00 €	67.000,00 €	48.000,00 €	154.300,00 €	96.800,00 €
538 63	Gutachten	14.542,78 €	21.814,17 €	-	36.356,95 €	36.356,95 €
Gesamt		134.780,28 €	198.903,63 €	87.827,50 €	421.511,41 €	355.629,76 €

* In 2002 wurden vom Landkreis 8.381,66 € zurückgegeben.

** Verringerung der verbrauchten Mittel durch sehr gute Ausschreibungsergebnisse

Ziel des Pilotprojektes war es, das Straßenpersonennahverkehrs-Angebot in der Stadt Köthen erheblich zu erweitern und qualitativ zu verbessern, um so die Zahl der ÖPNV-Nutzer zu steigern. Dies sollte erreicht werden durch

- eine Veränderung der Linienführung und Erschließung von bisher nicht vom Stadtverkehr bedienten Stadtgebieten,
- eine Erweiterung des Fahrplanangebotes um 48 v. H. und konsequente Vertaktung,
- eine Verdoppelung der Beförderungskapazität von bisher zwei auf dann vier Busse.

Weitere Zielvorgaben, die den Charakter des Projektes als Pilotprojekt hervorheben und die Einzelheiten klar beschreiben, hat das Ministerium für Bau und Verkehr nicht definiert.

Die vorgegebene Zielstellung des Pilotprojektes, nämlich die Erhöhung der Qualität des ÖPNV in der Stadt Köthen, ist nach Auswertung der Unterlagen, mit der neuen Linienführung sowie der Erweiterung des Fahrplanangebotes und der Beförderungskapazität erreicht.

Zu dem Modellversuch gehörte auch die zeitlich begrenzte Einführung eines Nulltarifes, mit dem die Nutzung des ÖPNV gesteigert werden sollte. Diesen hat die Stadt Köthen finanziert.

Der lediglich vorübergehende Nulltarif führte zu einer deutlichen Erhöhung der Inanspruchnahme. Vor Einführung des Modells lagen die monatlichen Fahrgastzahlen

bei 12.000. Während des Modellversuchs (Nulltarif) stiegen die monatlichen Fahrgastzahlen auf 50.000. Seit Einführung eines Fahrpreises von 50 Cent/Busfahrt liegt die Zahl mit 30.000 Beförderungen nach wie vor über den Ausgangswerten.

Das Ministerium für Bau und Verkehr führt in seiner Stellungnahme aus, der Umstand, dass sich die Fahrgastzahlen nach Wiedereinführung eines Fahrpreises auf dem nahezu dreifachen Niveau im Vergleich vor Einführung des Modellprojektes stabilisierten, dokumentiere, dass das Modellprojekt „Stadtbus Köthen“ in der Summe seiner Angebotsverbesserungen als Erfolg betrachtet werden könne: „Aus dem Modellprojekt „Stadtbus Köthen“ kann abgeleitet werden, dass eine aus mehreren Bausteinen zusammengesetzte Qualitätsverbesserung des ÖPNV in der Lage ist, die Nutzung in erheblichem Umfang zu erhöhen“.

Dennoch sei das Modellprojekt mit seinen Ergebnissen nicht auf andere Bereichen und Regionen des ÖPNV in Sachsen-Anhalt übertragen worden. Dieses sei nach Auskunft des Ministeriums auch nicht beabsichtigt gewesen.

Nach Beendigung des „Pilotprojektes“ hat das Ministerium für Bau und Verkehr die Analyse der Ergebnisse nicht in den Akten dokumentiert und die gewonnenen Erkenntnisse auch nicht verallgemeinert. Es begründete den Verzicht auf die Dokumentation der Ergebnisse des Pilotprojektes damit, dass – auch wegen der sich verengenden Finanzierungsspielräume – „auf Fachebene von vornherein klar war, dass ein vergleichbares Modell in anderen Städten und Landkreisen möglichst nicht zum Tragen kommen sollte“.

Mit den Zuwendungen für die Reorganisation des ÖPNV in der Stadt Köthen hat das Ministerium für Bau und Verkehr ein Pilotprojekt gefördert, bei dem von Beginn an nicht beabsichtigt war, es auf andere Regionen zu übertragen, obwohl es auch dort zu einer Erhöhung der Attraktivität des ÖPNV hätte beitragen können. Es handelt sich somit nicht um ein Modellprojekt im herkömmlichen Sinne, mit dem Erfahrungen für andere Projekte gesammelt werden sollten, sondern diente nur der Anlauffinanzierung eines Einzelprojektes.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, künftig nur solche Maßnahmen als Pilotprojekte zu fördern, die auch eine eindeutige Zielstellung als Pilotprojekt aufweisen.

Aus diesen Pilotprojekten sind verallgemeinerungswürdige Erkenntnisse abzuleiten, zu dokumentieren, der Allgemeinheit zugänglich zu machen und ggf. die Anwendung dieser Erkenntnisse in anderen Bereichen des ÖPNV zu unterstützen, insbesondere, wenn sie den erhofften Erfolg versprechen.

Die Erörterungen mit dem Ministerium für Bau und Verkehr sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	20	–	Hochbau
Kapitel	2011	–	Allgemeine Hochbauangelegenheiten (Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen; Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten; Vorarbeitskosten für Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten)
Titel	711 01	–	Kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten hier: Forstamt Arendsee „Herrichtung zum Forstamt“
Haushaltsjahre		–	1999 bis 2003
Haushaltsvolumen		–	322.562,22 €

20. Mehraufwendungen bei der Sanierung eines Forstamtsgebäudes

Die Verwaltung hat ein zweigeschossiges Forstamtsgebäude saniert und hierbei auch Forstbedienstete eingesetzt. In diesem Zusammenhang sowie durch umfangreiche Nutzeranforderungen sind nicht unerhebliche Mehrausgaben entstanden und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend beachtet worden.

Die Forstverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt hat in den Jahren 1999 bis 2003 u. a. ein zweigeschossiges Gebäude in Arendsee zum Forstamt umgebaut. Dieses Gebäude hatte der damalige Staatliche Forstwirtschaftsbetrieb 1978 als Verwaltungsgebäude mit Dienstwohnung und Gemeinschaftsküche errichtet.

1. Einsatz von Forstbediensteten zu Umbauarbeiten am Forstamtsgebäude

Die Forstbediensteten des Forstamtes hatten folgende Bauleistungen in Eigenleistung im Rahmen der Baumaßnahme zu erbringen:

„... die Entrümpelung, das Entfernen der Tapete, des PVC-Belages und Teile der Deckenverkleidung, weiterhin werden der Trockenbau, der Fußbodenbelag im Flur, der Einbau der Innentüren und die Malerarbeiten von Mitarbeitern des Forstamtes durchgeführt“ (vgl. Erläuterungsbericht der Bauunterlage).

Darüber hinaus haben diese aber auch in erheblichem Umfang Abbrucharbeiten an tragenden Wänden, wie z. B. Entkernung der oberen Etage, Durchbrüche sowie nicht detailliert untersetzte Mauer- und Putzarbeiten vorgenommen, die nicht geplant waren und für die keine Planungsunterlagen vorlagen, in deren Folge aber erhebliche Bauschäden am Gebäude auftraten.

Im Rahmen dieser Baumaßnahme hatte das seinerzeit zuständige Staatshochbauamt (StHBA) kurzfristig auch eine Baufirma unter dem 25.04.2001 mit einer Auftragssumme i. H. v. 7.697,39 € für Mauer- und Abbrucharbeiten, die auch in die Statik des Gebäudes einwirkten, beauftragt.

Am 03.07.2001 schloss das zuständige StHBA mit der o. a. Firma die 1. Nachtragsvereinbarung über „weitere Bauleistungen“ i. H. v. 17.971,11 € ab.

Damit erhöhte sich die ursprüngliche Auftragssumme (7.697,39 €) um **rund 230 v. H.** auf insgesamt 25.668,50 €.

Der Inhalt der Nachtragsvereinbarung waren vor allem zusätzliche Leistungen zur Herstellung von Tür- und Durchgangsöffnungen sowie Putzausbesserungen im gesamten Objekt, die ursprünglich durch die Forstbediensteten in Eigenleistung erbracht werden sollten.

Die Forstbediensteten hatten diese Arbeiten jedoch unsachgemäß ausgeführt, so dass es zu Beschädigungen am Putz und zu Rissbildungen im Mauerwerk kam. Nach überschläglichen Berechnungen des Landesrechnungshofes sind Mehrausgaben im Rahmen des o. g. Nachtrages i. H. v. **rund 15.000 €** entstanden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes haben die Waldarbeiter der Forstverwaltung teilweise Bauleistungen ausgeführt, die weder in Übereinstimmung mit den Bauunterlagen standen noch mit der Staatshochbauverwaltung abgestimmt waren.

Dem Land ist durch die o. g. unsachgemäße Ausführung von Bauleistungen und die damit im Zusammenhang stehenden Mehrausgaben ein finanzieller Schaden entstanden.

Neben den o. a. Mehrausgaben i. H. v. rund 15.000 € sind darüber hinaus Lohnkosten der Forstbediensteten im Zusammenhang mit den Bauarbeiten i. H. v. rund 30.000 € angefallen.

Das Ministerium der Finanzen hat im Benehmen mit dem seinerzeit zuständigen Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt festgelegt, dass Forstäm-

ter, sofern sie über fachkundige Arbeitskräfte verfügen, Forstbedienstete zur Senkung von Baukosten für Baumaßnahmen einsetzen können. Ausgenommen davon sind Spezialgewerke wie Elektro-, Wasser-, Sanitär- und Heizungsinstallation sowie Maßnahmen, die die Statik beeinflussen. Außer bei kleineren Reparaturarbeiten sind der Einsatz der Forstbediensteten und der Umfang der Arbeiten mit dem zuständigen Staatshochbauamt abzustimmen (vgl. Runderlass des Ministeriums der Finanzen vom 18.05.1998).

Der Landesrechnungshof erkennt zwar nicht das Bemühen des Landes, das Forstpersonal wirtschaftlich einzusetzen. In diesem Fall jedoch hat es die Bauleistungen unsachgemäß ausgeführt.

In seiner Stellungnahme vom 10.06.2005 bestätigt das zuständige Ministerium für Bau und Verkehr die vorgenannten Feststellungen und führt u. a. Folgendes aus:

„... Noch vor der Erteilung des Bauauftrages und der Zuweisung der Haushaltsmittel begann das Forstamt jedoch eigenmächtig mit der Ausführung von Bauarbeiten für diese Baumaßnahme. Eine Abstimmung über den Einsatz der Mitarbeiter mit dem damals zuständigen StHBA Stendal erfolgte nicht. ... Eine Benachrichtigung der Bauleitung über die durchgeführten Leistungen erfolgte erst, als tragende Innenwände abgebrochen und dabei erhebliche Rissbildungen an den Innen- und Außenwänden zu verzeichnen waren. Die Bauleitung des StHBA Stendal (heutige NL Nord des LBB) musste intervenieren um weitere Schäden am Bau abzuwenden.

... Die Bauleitung hatte keinen Einblick in die Abrechnungsmodalitäten des Forstamtes. So war es möglich, dass die Forstverwaltung zusätzliche Arbeiten ausführte, die nicht Bestandteil der Bauunterlage waren. ... Ziel des Einsatzes der Waldarbeiter für geeignete Arbeiten war es, die vorhandenen Arbeitskräfte besser auszulasten und Haushaltsmittel im Einzelplan 20 zu sparen. Die Lohnkosten fielen im Epl. des MRLU ohnehin an. ...“

Aus Sicht des Landesrechnungshofes hat die Forstverwaltung durch den Einsatz der Forstbediensteten den verfolgten Zweck, Haushaltsmittel einzusparen, nicht erreicht. Vielmehr war es notwendig, zur Beseitigung der entstandenen Bauschäden zusätzliche Bauleistungen zu beauftragen. Dies führte zu vermeidbaren Mehraufwendungen.

2. Mehrausgaben durch nachträglich umfangreiche Nutzerforderungen

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung u. a. festgestellt, dass die Forstverwaltung als Nutzer erhebliche Änderungen gegenüber der ursprünglichen Planung der Bauverwaltung vorgenommen hat.

Im Erläuterungsbericht vom 19.10.1999 zur Baumaßnahme ist u. a. für die Treppegestaltung Folgendes festgelegt:

„... Risse und Beschädigungen der Unterkonstruktion werden ausgebessert. Die Haupttreppe wird neu belegt mit grauen Granitstufen analog zum Jugendwaldheim. Die Mauerkronen der Wangen werden ebenfalls mit Granit belegt. Der Putz der Treppenwangen wird gereinigt, mit einem Haftanstrich versehen und dem Fassadensockel des Gebäudes entsprechend erneuert. ...“

Dem gegenüber ist auf Wunsch des Forstamtsleiters die Bauverwaltung von den o. g. Ausführungen abgewichen. Anstatt der Instandsetzung der vorhandenen Außentreppe hat die Verwaltung diese komplett abbrechen lassen und dafür einen Treppenaufgang in Holzkonstruktion und zusätzlich eine nicht genehmigte Eingangsüberdachung in Auftrag gegeben.

In gleicher Weise hat die Bauverwaltung auch die Nebeneingangstreppen verändern lassen.

Nach Überprüfung des vorstehenden Sachverhaltes ist der Landesrechnungshof der Auffassung, dass die Verwaltung auf die veränderten Treppenausführungen und die dazugehörigen Eingangsüberdachungen hätte verzichten müssen.

Darüber hinaus ist durch die Holzkonstruktion künftig mit erhöhten Ausgaben für die Bauunterhaltung zu rechnen.

Der Landesrechnungshof erkennt zwar nicht den Wunsch der Forstverwaltung, das Dienstgebäude mit einer typischen überdachten Holzterasse ausstatten zu wollen. Gleichwohl hätte sie aus wirtschaftlichen Gründen darauf verzichten müssen.

Die geänderten Treppenausführungen bewirkten nach Berechnungen des Landesrechnungshofes Mehrausgaben für das Land in Höhe von mindestens 20.000 €.

Weitere Mehraufwendungen, nämlich i. H. v. 10.000 €, sind dadurch entstanden, dass die Bauverwaltung es zugelassen hat, dass die ursprünglich vorgesehene

Bauzeit für die gesamte Baumaßnahme um rund ein Jahr und sechs Monate überschritten wurde.

Damit hat die Verwaltung nach Auffassung des Landesrechnungshofes den Grundsatz des sparsamen und wirtschaftlichen Einsatzes von Haushaltsmitteln nach § 7 LHO nicht beachtet.

In seiner Stellungnahme zu den entsprechenden Prüfungsbeanstandungen führte das Ministerium für Bau und Verkehr in seinem Schreiben vom 10.06.2005 aus, dass das StHBA Stendal ... auf den desolaten Zustand der vorhandenen, massiven Treppe hingewiesen hat. Nach detaillierter Untersuchung der Schäden sei es zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Sanierung der alten Treppe einschließlich Unterkonstruktion den in der Bauunterlage geschätzten Kostenrahmen von rund 5.200 € um ein Vielfaches überschreiten würde. Die in der Bauunterlage ermittelten Kosten zur Sanierung der alten Außentreppe seien zu gering und damit unzutreffend eingeschätzt worden. Weiterhin legte das Ministerium für Bau und Verkehr dar, dass nach Kostenvergleich und Prüfung der Wirtschaftlichkeit letztlich in Abstimmung mit dem Nutzer entschieden wurde, die alten Treppenanlagen abzureißen und neue Treppen in Holzausführung herzustellen. Für die Ausführung der Treppenanlage in Holz habe die Verwaltung lediglich Ausgaben i. H. v. rund 3.600 € beansprucht und abgerechnet. Ein Mehraufwand an Kosten in Folge der geänderten Treppenausführung gegenüber der Bauunterlage sei demnach nicht entstanden. Die vom Landesrechnungshof festgestellten höheren Kosten haben sich in der Summe aus höheren Ausschreibungsergebnissen, zu geringen Ansätzen in der Kostenplanung und zusätzlich beauftragten Leistungen ergeben. Zusammenfassend stellt das Ministerium für Bau und Verkehr fest, dass zukünftig Kostenschätzungen bei Sanierungen gewissenhafter durchzuführen seien, um Kostenüberschreitungen wie im Bezugsfall weitestgehend auszuschließen.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass das Ministerium künftig Kostenschätzungen für Sanierungsmaßnahmen gewissenhafter durchführen will. Er erwartet, dass die Verwaltung sicherstellt, dass sie die Vorschriften zu § 7 LHO und die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften konsequent umsetzt sowie bei der Planung und Ausführung von Baumaßnahmen unter Einbeziehung möglicher Alternativen die Kosten inklusive der zu erwartenden Folgekosten auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	20	–	Hochbau
Kapitel	2031	–	Ministerium des Innern
Titelgruppe	74		1. Teilmaßnahme „Wärmeversorgungsanlage mit Nahwärmenetz“
Titel	712 01	–	2. Teilabschnitt „Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlage“
Haushaltsvolumen		–	4,487 Mio. €

21. Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Sanierung der Ver- und Entsorgungsanlagen der Brand- und Katastrophenschutzschule Heyrothsberge für zwei Wohngebäude

Das Land hat bei der Sanierung der Ver- und Entsorgungsanlagen der Brand- und Katastrophenschutzschule Heyrothsberge (BKS) für zwei privat genutzte landeseigene Wohngebäude Kanalbaubeiträge finanziert und diese nicht – entsprechend den gesetzlichen Möglichkeiten – auf die Mieter umgelegt.

Weiterhin hat es im Rahmen einer Kleinen Baumaßnahme zur Sanierung der beiden Wohngebäude ohne zwingende Gründe die Nahwärmeversorgung durch zwei separate Gaskessel ersetzen lassen.

Die Ausgaben dafür hat ebenfalls das Land finanziert.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Schwerpunktprüfung die Baumaßnahmen zur Sanierung der Ver- und Entsorgungsanlagen der BKS geprüft.

Im Zeitraum von 1996 bis 2002 hat das Land in zwei Teilabschnitten alle Wärmeversorgungs-, Wasser- und elektrischen Versorgungsleitungen außerhalb der Gebäude sowie das Abwassersystem für rund 4,5 Mio. € erneuern lassen.

Das Land hat dabei auch Baumaßnahmen für zwei privat genutzte landeseigene Wohngebäude mit 24 Wohnungen ausführen lassen und finanziert.

Der Landesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

1. Finanzierung des Kanalanschlusses der beiden Wohngebäude

Das Staatshochbauamt Schönebeck hat unter dem 30.11.1995 – neben zwei weiteren Entwässerungsanträgen für die BKS – einen separaten Entwässerungsantrag für den Anschlusspunkt der beiden Wohngebäude bei der Gemeinde Biederitz gestellt.

Mit Wirkung vom 01.01.1997 gingen Besitz, Nutzung und Lasten der beiden Wohngebäude mit einer Grundstücksfläche von 4.980 m² auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Ministerium des Innern (Referat 25) und dem Regierungspräsidium Magdeburg (Dezernat 15) vom 12.02./21.10.1996 auf die Liegenschaftsverwaltung des Regierungspräsidiums über. Darüber hinaus war in der Verwaltungsvereinbarung unter Nr. 6 festgelegt, dass „die Eintragung im Grundbuch ... von der Liegenschaftsverwaltung veranlasst ... wird.“ Mit der entsprechenden Änderung im Grundbuch wird die auf der Verwaltungsvereinbarung beruhende Teilung des Grundstücks erst rechtswirksam.

- Die Gemeinde Biederitz setzte unter dem 23.10.1998 den Kanalbaubeitrag (Schmutzwasserkanal) für das Grundstück der BKS mit 607.449,52 € (1.188.068 DM) fest.
Darin enthalten ist der Beitrag für die beiden Wohngebäude, nämlich i. H. v. 35.790 € (rund 70.000 DM).

Als Grundlage der Beitragsberechnung dienten u. a. eine „ansatzfähige Fläche“ von 84.862 m² und ein Faktor 2,8 aus der Gebäudehöhe.

Zur Ermittlung des Kanalbaubeitrages hat die Gemeinde nach der Satzung einen Faktor herangezogen, dessen Größe von der Geschosszahl abhängt (vgl. Satzung über die Erhebung von Beiträgen und Gebühren für die Abwasserbeseitigung der Gemeinde Biederitz vom 20.10.1998).

Die Gemeinde ermittelte den Faktor 2,8 für vier Vollgeschosse (Maßstab war das höchste Gebäude der BKS).

Sie hat für das erste Vollgeschoss 100 v. H. und für jedes weitere Vollgeschoss 60 v. H. der Grundstücksfläche in Ansatz gebracht (vgl. Nr. 2 zu § 4 „Beitragsmaßstab“ der Satzung über die Erhebung von Beiträgen und Gebühren für die Abwasserbeseitigung der Gemeinde Biederitz).

Wie der Landesrechnungshof feststellte, hat es die Liegenschaftsverwaltung versäumt, die vereinbarte Eintragung zur Teilung des Grundstücks im Grundbuch zu veranlassen. Darüber hinaus hätte die Liegenschaftsverwaltung einen Neuantrag für den Anschluss der ausgegliederten Fläche bei der Gemeinde stellen müssen.

- Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die beiden vorgenannten Wohngebäude der ausgegliederten Liegenschaft nur über zwei Vollgeschosse verfügen.

Bei einer separaten Berechnung des Kanalbaubeitrages, unter Berücksichtigung von nur zwei Vollgeschossen, wäre von der Gemeinde statt des Faktors 2,8 der Faktor 1,6 für die dazugehörenden 4.980 m² Grundstücksfläche anzusetzen gewesen.

Statt 35.790 € (70.000 DM) – dem gezahlten Anteil des Kanalbaubeitrages für die beiden Wohngebäude – hätte der Kanalbaubeitrag dann nur 20.452 € (40.000 DM) betragen. Demnach ergäbe eine separate Beitragsberechnung einen um rund 15.338 € (30.000 DM) geringeren Abwasserbeitrag als vom Land finanziert.

In seiner Stellungnahme vom 22.06.2005 führt das Ministerium für Bau und Verkehr u. a. Folgendes aus:

„Die landesinterne Trennung der Liegenschaft „BKS Heyrothberge“ und der beiden Wohnhäuser (Biederitzer Str. 5) hätte mittels einer Flurstückszerlegung des Flurstückes 806/31 vom zuständigen Regierungspräsidium beim Katasteramt Magdeburg beantragt und entsprechend ausgeführt werden müssen. Dies ist jedoch nicht erfolgt. Somit handelt es sich nach wie vor um ein Flurstück.“

Darüber hinaus hat es das Land versäumt, diese Ausgaben im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten (d. h. Modernisierung gemäß § 539 BGB) auf die Mieter umzulegen.

2. Aufwendungen für die Wärmeversorgung der ausgegliederten Wohngebäude und Ersatz der Wärmeübertragerstationen durch zwei Gaskessel

Das Staatshochbauamt Schönebeck finanzierte 1996 und 1997 im Rahmen der Teilmaßnahme „Wärmeversorgungsanlage mit Nahwärmenetz“ die Erneuerung der jeweiligen Hausanschlussstationen einschließlich aller erforderlichen Baumaßnahmen in den Hausanschlussräumen der beiden o. g. Wohngebäude.

Das Staatshochbauamt verausgabte dafür 37.615,31 € (73.569,14 DM).

Bei den Erhebungen zu den Wohngebäuden stellte der Landesrechnungshof fest, dass die beiden Gebäude nunmehr über separate Gasheizkessel (2 x 85 KW) auf Erdgasbasis verfügen, die die Wärmeübertragerstationen (WÜST) der Gebäude – 1995/1996 installiert – ersetzen.

Die Errichtung der beiden Gasheizkessel war Bestandteil einer Kleinen Neu- Um- und Erweiterungsbaumaßnahme bei Kapitel 1321, Titel 711 62 (Allgemeines Grundvermögen) für „Fortführungsmaßnahmen“ in der Liegenschaft Heyrothsberge, Biederitzer Str. 5 mit Ausgaben über rund 1.483.000 € (2.900.000 DM).

Von den für die Sanierung der Heizungsanlagen der Wohnhäuser veranschlagten 71.581 € (140.000 DM) waren 20.452 € (40.000 DM) ausschließlich für die „Trennung des Heizsystems von der BKS“ vorgesehen.

Der o. g. Verwaltungsvereinbarung war zu entnehmen, dass die Wärmeversorgung durch die BKS nur bis zum 31.12.1998 primärseitig gewährleistet wird.

Zwingende Gründe für die Einstellung der Nahwärmeversorgung der o. a. Gebäude konnte die Verwaltung dem Landesrechnungshof nicht nennen.

Das Land hat somit für den Ersatz von zwei höchstens sieben Jahre alten Wärmeübertragerstationen (durchschnittliche Nutzbarkeit i. R. 25 Jahre) rund 20.452 € (40.000 DM) ausgegeben. Eine Umlage auch dieser Kosten auf den Vermieter ist nicht erfolgt.

Für den Ersatz der Wärmeübertragerstationen führte das Ministerium für Bau und Verkehr in seiner Stellungnahme vom 22.06.2005 u. a. aus:

„Mit der Übergabe der beiden Wohngebäude von BKS Heyrothsberge an das RP Magdeburg im Jahre 1997 wurde vereinbart, diese zukünftig vom Ver- und Entsorgungssystem der BKS Heyrothsberge zu trennen. Diese Trennung wurde dann auf Initiative des RP Magdeburg im Rahmen einer KNUE 2001/2002 vollzogen. Die bei-

den 1995 installierten WÜST wurden der BKS Heyrothsberge zur Ersatzteilgewinnung für die vorhandenen baugleichen 13 Stck. WÜST übergeben. Davon konnten als Ersatzteile die Heizkreispumpen, Ventile, Verschraubungen und Dichtungen verwendet werden.“

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Verwaltung zunächst die Möglichkeit der Umlage der bisherigen Ausgaben prüft.

Sofern eine Umlage nachträglich nicht möglich ist, ist der für das Land entstandene Schaden zu ermitteln und gegebenenfalls die Haftung zu prüfen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	20	–	Hochbau
Kapitel	2062	–	Kultusministerium – Wissenschaft und Forschung – Fachhochschulen
Titelgruppe	81	–	FHS Anhalt/Dessau Neubau I b als Hörsaal und Seminargebäude
Haushaltsvolumen		–	rund 5,3 Mio. € (10,37 Mio. DM)
Titelgruppe	82	–	FHS Anhalt/Dessau Neubau Labor und Werkstatt
Haushaltsvolumen		–	rund 7,9 Mio. € (15,45 Mio. DM)

22. Unwirtschaftliche Durchführung von Hochbaumaßnahmen als Pilotprojekte im Zuständigkeitsbereich des Kultusministeriums ohne Beteiligung der Hochbauverwaltung

Das Kultusministerium hat mit der Durchführung von Neubaumaßnahmen in eigener Zuständigkeit die angestrebte größere Kosten- und Termingarantie durch Flexibilität und Wirtschaftlichkeit im Handeln nicht erreichen können.

Es sind nicht unerhebliche finanzielle Nachteile für das Land entstanden.

Als Voraussetzung dieser Pilotprojekte verabschiedete das Kabinett des Landes Sachsen-Anhalt auf Initiative des Kultusministeriums am 09.05.1995 einen so genannte „Eckwertebeschluss“ für den Hochschulbau.

Danach konnten erstmals „Große Baumaßnahmen“ außerhalb des Regelverfahrens – d. h. ohne Beteiligung der Staatshochbauverwaltung des Landes – durchgeführt werden.

U. a. beschloss die Landesregierung, die Bauherrenfunktion und damit die Verantwortung für Planung und Durchführung von Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten für drei Pilotvorhaben auf das Kultusministerium zu übertragen. Diesem oblagen danach folgende Bauvorhaben in eigener Zuständigkeit:

- Neubau Juridicum der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg,

- Neubau Fakultätsgebäude Elektrotechnik (1. Bauabschnitt) der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg,
- Neubau I b als Hörsaal und Seminargebäude sowie Neubau Labor und Werkstatt der Fachhochschule Anhalt/Dessau.

Das Kultusministerium hatte dabei die Richtlinien zur Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen (RLBau) zu beachten.

Die delegierbaren Bauherrenaufgaben, wie z. B.

- Klärung der Aufgabenstellung sowie der Voraussetzungen für den Einsatz von Planern und Projektbeteiligten,
- Aufstellung und Überwachung von Organisations-, Termin- und Zahlungsplänen,
- Koordinierung und Kontrolle der Projektbeteiligten und
- Ausschreibung/Vergabe

übertrug das Ministerium auf Projektsteuerer.

Mit Projektsteuerung werden Planungs- bzw. Ingenieurbüros beauftragt, um für den Bauherren Koordinierungs-, Abstimmungs- und Überwachungsaufgaben wahrzunehmen.

Die nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben, wie z. B.

- Beauftragung der Leistungen,
- Oberste Kontrolle der Verwirklichung der Projektziele und
- Finanzierung des Projektes

gingen auf die jeweiligen Hochschulen über.

Das Ministerium legte unter dem 11.08.1997 dem Ausschuss für Finanzen des Landtages seinen „Zwischenbericht über die Durchführung von Pilotvorhaben des Hochschulbaus in Bauherrenschafft des Kultusministeriums“ vor und führte hierzu u. a. aus, dass es das Hauptziel der Durchführung der Projekte ist, mehr Sicherheit bei Kosten und Terminen zu erlangen.

Dabei hob es besonders die stärkere Einbindung der Hochschulen in das Baugeschehen und die damit verbundene Verantwortung für die Einhaltung des Kostendeckels durch die Nutzer hervor.

Der Landesrechnungshof hat bei seiner Querschnittsprüfung, insbesondere bei den Objekten „Neubau Hörsaal- und Seminargebäude“ und „Neubau Labor und Werkstatt“ der Fachhochschule Anhalt (FHA)/Standort Dessau, z. T. Verstöße gegen Kostensicherheit und Wirtschaftlichkeit des Handelns aller Projektbeteiligter sowie mangelbehaftete Bauausführung festgestellt.

Darüber hinaus ergab die Prüfung der Pilotprojekte, dass die Projektsteuerer durch die Anerkennung zu hoch veranschlagter Kosten in der Haushaltsunterlage-Bau und die teilweise unzureichende Rechnungskontrolle sowie mangelhafte Kontrolle der Projektbeteiligten nicht unerhebliche finanzielle Nachteile für das Land verursacht haben. Sowohl das Kultusministerium als auch die betroffenen Hochschulen waren von der Leistungsfähigkeit der Projektsteuerer abhängig, da sie nicht in allen Fällen über die nötige Baufachkompetenz verfügten, um ihrer Bauherrenaufgabe im vollen Umfang gerecht zu werden.

Des Weiteren erfüllten die Projektsteuerer ihre vertragliche Pflicht oftmals nicht hinreichend, alle abgewickelten Zahlungsvorgänge nachzuweisen und zu erfassen. So hatte das Kultusministerium bis zum Ende der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes im Januar 2004 – also fünf Jahre nach Bauübergabe – die Kosten für die Objekte der Fachhochschule Anhalt noch nicht abschließend erfasst.

Das Kultusministerium wertet in seiner Stellungnahme vom 24.06.2005 die Feststellung des Landesrechnungshofes, dass die Durchführung der Pilotprojekte zu „nicht unerheblichen finanziellen Nachteilen für das Land“ geführt hat, als sachlich unbegründet und verweist u. a. auf Einsparungen bei der Baumaßnahme „Neubau Juridicum“ der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg i. H. v. rund 7,0 Mio. € und eine nur geringfügige Überschreitung des Kostenrahmens beim „Neubau Elektrotechnik“ der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die ursprüngliche Planung des Juridicums und die damit verbundene Kostenberechnung auf einem unwirtschaftlichen Entwurf des Architekten beruhten.

Im Einzelnen stellte der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung im Jahr 2004 zu den Bauvorhaben der Fachhochschule Anhalt Folgendes fest:

1. Einhaltung des Kostenrahmens

1.1 Verzicht auf datenmäßige Vernetzung

Am 22.05.1996 legte das Kultusministerium dem Ausschuss für Finanzen eine Haushaltsunterlage – Bau – zur Fachhochschule Anhalt Dessau – Neubau Labor und Werkstatt sowie Hörsaal und Seminargebäude – mit Gesamtkosten i. H. v. 14 Mio. € (27,4 Mio. DM) zur Beschlussfassung vor.

Um den Kostendeckel einhalten zu können, verzichtete das Ministerium bei seiner Veranschlagung auf z. T. notwendige Investitionen für die Informationstechnik. Diese führte es in der Haushaltsunterlage nur soweit auf, dass die Grundzüge der Infrastruktur berücksichtigt waren. Die Geräteinstallation fehlte und somit ein Kostenansatz von rund 409.000 € (rund 800.000 DM).

Der zuständige Fachbereich der Fachhochschule Anhalt äußerte seine Bedenken und nahm in einer Hausmitteilung vom 10.05.1996 zu diesen Einsparungen Stellung. Er wies darauf hin, dass damit die gesamte Datenvernetzung der beiden Gebäude betriebsunfähig sei, d. h., alle in diesem Gebäude betriebenen Datenverarbeitungssysteme würden weder über eine Verbindung aus dem Gebäude hinaus noch über eine interne Verbindung im Gebäude verfügen. Im Ergebnis müssten alle Systeme als absolut isoliert betrieben werden und die eingebaute Vernetzung würde weder die Anforderungen einer qualifizierten und zeitgemäßen Forschung noch die im Landesstandard des Landes Sachsen-Anhalt verankerten Grundsätze erfüllen.

Des Weiteren könnten die Datenverarbeitungsgeräte somit nicht über Maßnahmen gem. dem Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) beschafft werden, da die Minimalforderungen an deren Einsatz eine Vernetzung zwingend voraussetzen.

Das Kultusministerium verzichtete trotz dieser Einwände dennoch auf die datenmäßige Vernetzung bei den o. a. Baumaßnahmen.

In der o. a. Sitzung des Ausschusses für Finanzen erläuterte es seine Entscheidung hingegen folgendermaßen:

„... Es würden Kosten in Höhe von 800.000 DM eingespart, wenn die Vernetzung mit den benachbarten Gebäuden entfalle. Es bietet sich jedoch für später eine Ver-

bindung mit dem gesamten Campusbereich an, die höhere Kosten verursachen würde.“

Das Ministerium weist in seiner Stellungnahme vom 17.05.2005 darauf hin, „dass die getroffenen Entscheidungen nicht durch den Projektsteuerer erfolgten, sondern im Konsens aller Projektbeteiligten eine Anpassung von Nutzerforderungen auf einen notwendigen, im Rahmen des Budgets realisierbaren Ausstattungsumfang vorgenommen wurde.“

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes stehen diese Aussagen des Kultusministeriums im Widerspruch zu der o. a. Stellungnahme des Fachbereiches der Fachhochschule Anhalt bezüglich der geplanten Einsparungen.

Der Landesrechnungshof kann nicht ausschließen, dass noch Ausgaben für eine Nachrüstung im IT-Bereich entstehen und in Folge auf die anteiligen HBFG-Mittel im Zusammenhang mit der Beschaffung der DV-Geräte verzichtet wird.

1.2 Unvollständige Kostenerfassung

Das Kultusministerium genehmigte mit Datum vom 23.02.1998 einen 1. Nachtrag zur Haushaltsunterlage-Bau und setzte das Ministerium der Finanzen nachrichtlich über die Neufestsetzung der Kosten in Kenntnis.

Das Kultusministerium hatte für das Labor- und Werkstattgebäude ursprünglich einen überhöhten Betrag für die Kosten des Grundstückes i. H. v. 1,53 Mio. € (3 Mio. DM) ausgewiesen.

Bestandteil des o. a. Nachtrags waren für die Gebäude „Labor- und Werkstattgebäude“ sowie „Hörsaal- und Seminargebäude“ Änderungen der Kostengruppen, wobei gem. Erläuterungsbericht zu diesem Nachtrag „durch die Korrektur der Kostengruppe 100 (Grundstück) ... von ... 3,0 Mio. DM auf 677.460 DM die Differenz i. H. v. 2.322.540 DM zur Erhöhung der anderen Kostengruppen verfügbar (war).“

Von den vorgenannten rund 1,18 Mio. € (2,3 Mio. DM) teilte der Projektsteuerer rund 1,06 Mio. € (2,07 Mio. DM) auf die Kostengruppen 300 (Bauwerk/Baukonstruktion) und 600 (Ausstattung/Kunstwerke) der Baumaßnahmen auf.

Der vorstehende Sachverhalt macht deutlich, dass die Verwaltung die Ansätze in den einzelnen Kostengruppen in der Haushaltsunterlage – Bau – nicht zuverlässig und zutreffend ausgewiesen hatte.

Der Landesrechnungshof erkennt nicht, dass der Nachtrag zwar insgesamt zu einer Reduzierung der Baukosten i. H. v. rund 117.600 € (230.000 DM) führte, dennoch stellt die o. g. Korrektur innerhalb der Kostengruppen eine erhebliche Abweichung im Sinne des § 54 Abs. 1 LHO von der genehmigten Haushaltsunterlage – Bau – dar.

Die Änderungen hätten dem Ausschuss für Finanzen zur Entscheidung vorgelegt werden müssen.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes hat das Kultusministerium damit das Budgetrecht des Parlaments und die Bestimmungen der LHO nicht beachtet (vgl. §§ 24 und 54 LHO i. V. mit Nr. 3.2 Abschn. E der RL Bau).

2. Mängel in Planung und Ausführung

Die o. a. Querschnittsprüfung ergab u. a. gravierende Planungs- bzw. Baumängel, und zwar vorrangig am Neubau I b – Hörsaal- und Seminargebäude:

2.1 Mängelbehaftete Glas-Stahl-Konstruktion

Bei seinen örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass es seit Bauübergabe an den Nutzer im Jahr 1998 an verschiedenen Stellen der Glas-Stahl-Konstruktion durchregnet.

Da es weder dem planenden Architekten noch dem Projektsteuerer gelang, diesen Mangel zu beheben, schaltete die Fachhochschule im Jahre 2002 ein Sachverständigenbüro zur Erstellung eines Privatgutachtens ein.

Den vorgelegten Unterlagen entnahm der Landesrechnungshof folgende hierin aufgezeigten konstruktiven Fehler:

„- Die Lüftungsflügel der Senkrechtverglasung sind im Fensterbereich mangelhaft konstruiert, weil sie nicht wasserführend aufgebaut sind und daher Wasser zwischen Rahmen und Flügel sowie zwischen Rahmen und Stahlunterkonstruktion eindringen kann.

- Die Glasdruckleisten der Lüftungsflügel der Senkrechtverglasung sind von der Traufe über den Firstscheitelpunkt bis zur Kastenrinne in einem Stück hergestellt, so dass temperaturbedingte Materialdehnungen zu schädigenden Verformungen der Glasleiste führen. Die damit einhergehende hohe Eigenspannung ermöglicht keinerlei Glasanpressdruck, um die erforderliche Dichtigkeit herzustellen.
- Im Bereich der Traufe der Schrägverglasung verhindern Haltetaschen ein Abfließen des Restwassers nach außen.“

Das Kultusministerium hatte bereits im Ergebnis des o. a. Privatgutachtens die „Beweiserhebung im Wege des selbstständigen Beweissicherungsverfahrens“ beim Landgericht Dessau in 2002 beantragt. In einem Sachverständigenurteil soll dies bewertet werden.

Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme hierzu aus, dass die Mängel an der Fassade und am Sheddach des Gebäudes I b noch nicht abgearbeitet werden konnten, da das o. a. Beweissicherungsverfahren noch nicht vollständig abgeschlossen ist. Hinsichtlich der Kostenübernahme für die Mängelbeseitigung wird eine Klage zur Architektenhaftung eingereicht.

2.2 Mangelhafte Ausführung des Sichtbetons

Wie der Landesrechnungshof bei seinen örtlichen Erhebungen weiterhin feststellte, zeigt sich der Sichtbeton im Gebäudeinneren des Hörsaal- und Seminargebäudes in einer sehr schlechten Qualität. So weist er Flächen mit unzureichender Verdichtung (Nesterbildung, Lunkerstellen), ungleichmäßige Ausbesserungsstellen und Betonanschlüsse, Roststellen im Beton, ausgefrante und poröse Kanten etc. auf. Eine Wandfläche des Foyers zeigt einen deutlichen Versatz/Überstand zwischen den einzelnen Schalungsflächen, den die Baufirma mittels eines nachträglich angebrachten Stahlträgers – in Abstimmung zwischen Planer und Projektsteuerer – kaschierte.

Auch nach diversen Ausbesserungsarbeiten waren diese Mängel nicht zu beheben.

Das Ministerium verweist in seiner Stellungnahme auf eine seit Dezember 2004 anhängige Klage gegen die ausführende Firma, in der u. a. auch „die Kosten und Wertminderung, die Mängel am Sichtbeton betreffend, geltend gemacht (wurden).“

2.3 Unzureichende Breite des behindertengerechten Zugangs zum Hörsaal

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes sahen die Planungsunterlagen im Erdgeschossbereich des Hörsaal- und Seminargebäudes eine Rampe als behindertengerechten Zugang zum Hörsaal vor.

Die vorhandene Konstruktion erfüllt aber nicht die baulichen Anforderungen, wonach eine Rampe eine Mindestbreite von 1,20 m aufweisen muss (vgl. § 56 BauO LSA sowie DIN 18024-2). Die vorhandene Breite im Bereich der Gebäudestützen beträgt lediglich 0,85 m. Als Ersatz musste ein Schrägaufzug im Treppenbereich nachträglich installiert werden.

Das Kultusministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Kosten des Schrägaufzuges „dem Architekten gegengerechnet wurden“ und „dem Land Sachsen-Anhalt somit kein Schaden entstanden (ist)“.

2.4 Wegfall einer künstlichen Lüftung des Hörsaals

Wie der Landesrechnungshof bei seinen Recherchen feststellte, ist die natürliche Be- und Entlüftung im Hörsaal nicht ausreichend. Dieses führt zu einer massiven Beeinträchtigung des Lehrbetriebes.

Auf der Grundlage des Hochschulentwicklungsplanes war für den Hörsaal im Gebäude 1b ursprünglich eine Soll-Belegung von max. 220 Personen vorgesehen.

Dies hätte den Einbau einer künstlichen Be- und Entlüftung zur Folge gehabt.

Der Projektsteuerer definierte – in Abstimmung mit dem Nutzer – die zu planende Sitzplatzkapazität unter Zugrundelegung eines Gleichzeitigkeitsfaktors der Hörsaalbelegung von < 1,0 aber auf 199 Sitze und begründete dies wie folgt:

„... bei einer Hörsaalgröße mit weniger als 200 Plätzen kann gemäß AMEV (Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlich und kommunaler Verwaltungen) eine künstliche Lüftung entfallen.“

Mit dieser theoretischen Annahme konnten die Planer auf eine künstliche Be- und Entlüftung verzichten und die geplanten Kosten reduzieren.

Als Folge des Wegfalls einer künstlichen Lüftung besteht nunmehr lediglich die Möglichkeit, den Hörsaal über die zu öffnenden Fensterflügel zu be- und entlüften.

Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass die Fenster des Hörsaals jedoch bei herabgelassener Verdunkelung nicht geöffnet werden können, da sie diese beschä-

digen würden. Der Abstand der Verdunkelungsanlage zur Fensterfront ist für die Abmessung des geöffneten Fensterflügels zu gering.

Ebenso verhält es sich mit der automatisch geregelten – wind- und temperaturabhängigen – Sonnenschutzanlage.

Die Studenten und die Professoren kritisieren insbesondere im Sommer die unerträglichen Luft- und Klimabedingungen im Hörsaal.

Das Ministerium bestätigte in seiner Stellungnahme, dass sich weitere Kostenreduzierungen durch den Verzicht auf eine Zwangsbelüftung des Hörsaales ergaben. Es bestand Konsens, dass die Projektbeteiligten sich mit dieser Entscheidung eventuell in einem Grenzbereich befinden. Weiterhin würde nach Aussage des Kultusministeriums nicht eine Lüftung sondern nur eine Klimatisierung die auftretenden Probleme beheben.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Raumbedingungen im Hörsaal zu optimieren sind. Dabei ist die wirtschaftlichste Lösung zu wählen.

Für den Landesrechnungshof ist es unverständlich, dass es trotz dieser offensichtlichen eklatanten baulichen Mängel zur Bauabnahme durch Bauleitung, Projektsteuerer und Vertreter der Fachhochschule Anhalt kam.

Die Fülle der baulichen Mängel und die unzureichende Wahrnehmung der Überwachungs- und Kontrollpflichten durch die Bauleitung und den Projektsteuerer führten dazu, dass selbst nach Ablauf der von den Vertragspartnern vereinbarten Gewährleistungsfrist von fünf Jahren (nach BGB) zumindest das Foyer und der Hörsaal des Seminargebäudes bis zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes nicht die Anforderungen an ein voll funktionsfähiges Bauwerk erfüllen.

3. Mangelhafte Rechnungsprüfung und Kostenkontrolle

Bei seiner Prüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass es im Ergebnis der mangelhaften Rechnungskontrolle des Projektsteuerers und der kritiklosen Übernahme der Abschlags- und Schlussrechnungsbeträge durch die Fachhochschule Anhalt zu Überzahlungen der Honorare und Reisekosten der Planer sowie Haupt- und Nachtragsleistungen ausführender Firmen i. H. v. rund 267.200 € (522.600 DM) kam.

Das mit der Projektsteuerung beauftragte Ingenieurbüro hätte nach den einschlägigen Vorschriften alle Zahlungsvorgänge ordnungsgemäß vorbereiten und eine fortlaufende Kostenkontrolle durchführen müssen sowie Abschlagszahlungen nur in Höhe des Wertes der jeweils nachgewiesenen vertragsgemäßen Leistung gewähren dürfen (vgl. § 16 VOB/B und § 70 LHO – Ziffern 11 bis 19).

Des Weiteren war es entsprechend der Festlegungen des Kultusministeriums eine nichtdelegierbare Aufgabe des Bauherrn, die oberste Kontrolle über die Verwirklichung der Projektziele, wie u. a. die Überwachung der vertraglichen Vereinbarungen und der Kosten, auszuüben. Dieser Aufgabe ist die Fachhochschule nicht ordnungsgemäß nachgekommen.

In seiner Stellungnahme bestätigte das Kultusministerium die nicht ausreichende Rechnungsprüfung und Kostenkontrolle durch die Fachhochschule Anhalt und damit letztlich auch durch das Ressort.

Das Ministerium verwies weiterhin auf die in Folge von Überzahlungen der bauausführenden Firmen laufenden Mahnbescheide und anhängigen Klagen gegenüber diesen. Sollten die Rückforderungen erfolglos sein, wird das Ministerium sie ersatzweise gegenüber dem Planer bzw. dem Projektsteuerer geltend machen.

4. Fazit

Der Landesrechnungshof stellt auf Grund seiner Prüfungserkenntnisse fest, dass das Kultusministerium das Hauptziel bei der Durchführung der Pilotprojekte, mehr Sicherheit bei Kosten und Terminen zu erlangen, nicht überzeugend erreicht hat.

Insbesondere bei der Realisierung der Bauvorhaben der Fachhochschule Anhalt führte die Inanspruchnahme eines Projektsteuerers und die damit verbundene Abhängigkeit des Ministeriums bzw. seiner nachgeordneten Dienststelle, der Fachhochschule Anhalt in Dessau, von der Leistungsfähigkeit und Fachkompetenz „Dritter“ zu nicht unerheblichen finanziellen Nachteilen für das Land sowie teilweise gravierenden Mängeln in der Bauausführung.

Die Einhaltung des vorgegebenen Kostenrahmens für diese Neubauten hat das Kultusministerium nur durch

- Abstriche in Qualität und Ausstattung und damit verbundenen baulichen Folgemaßnahmen, einschließlich zusätzlicher Bauunterhaltung,
- Verlagerung von Kosten auf einen späteren Zeitpunkt sowie
- Genehmigung eines Nachtrages ohne die rechtzeitige Einbeziehung des Ministeriums der Finanzen und des Ausschusses für Finanzen

realisieren können.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes konnten weder das Kultusministerium noch die Fachhochschule Anhalt/Dessau die Anforderungen, die an einen fachkundigen Bauherrn zu stellen sind, erfüllen.

Das Ministerium widerspricht den Schlussfolgerungen des Landesrechnungshofes. Es beanstandet die Übertragung der festgestellten Probleme bei der Umsetzung der Baumaßnahmen der Fachhochschule Anhalt auf die Bewertung aller Pilotprojekte. Es führt hierzu im Einzelnen aus:

„Richtig ist die Feststellung, dass die Hochschulen und auch das Kultusministerium in bestimmten Bereichen die Anforderungen eines kundigen Bauherrn nicht voll erfüllt haben. Dies war aber nicht das Hauptziel bei der Durchführung der Maßnahmen, dazu wurden letztlich auch Projektsteuerer verpflichtet.“

Zum Pilotprojekt der Fachhochschule Anhalt bestätigte das Kultusministerium, dass dieses Vorhaben ohne Zweifel in seiner Durchführung Anlass zur Kritik gab. Es stellte fest, dass das Zusammenwirken der Planungs- und Baubeteiligten unter Leitung des Projektsteuerers am wenigsten effektiv organisiert war.

Wesentliche Schlussfolgerungen aus der Durchführung der Maßnahmen für die vertragliche Einbindung des Projektsteuerers setzte das Kultusministerium – nach eigener Aussage – bereits projektbegleitend ab 1999 um.

Ungeachtet seiner vg. Ausführungen vertritt das Kultusministerium nach wie vor die Auffassung,

„dass es für die Hochschulen und insbesondere die Universitäten ohne den Aufbau einer zusätzlichen Verwaltung möglich ist, auch Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten erfolgreich und insbesondere wirtschaftlich in Eigenverantwortung durchzuführen.“

„Die dem Modell der Verantwortungsübertragung auf die Hochschulen und der Verpflichtung von Projektsteuern innewohnenden Potentiale sollen hingegen auch künftig nutzbar bleiben. ...

Das Nebeneinander von Baukompetenz der Hochschulen und der Bauverwaltung übt durch eine gesunde Kostenkonkurrenzsituation eine positive Wirkung auf die Bauverwaltung aus. Deren vollständiger Wegfall würde trotz aller aktuellen Zielproklamationen einen Rückfall in zum Teil bereits überwundene Abhängigkeitsverhältnisse mit sich bringen.“

Diese Auffassung wird angesichts der gravierenden Feststellungen vom Landesrechnungshof nicht geteilt.

Im Ergebnis seiner Querschnittsprüfung „Pilotprojekte des Kultusministeriums“ stellt der Landesrechnungshof zusammenfassend fest, dass eine ordnungsgemäße Durchführung von Baumaßnahmen durch eine Zentralisierung von Bauherrenfunktion und Bausachverstand am wirtschaftlichsten gewährleistet werden kann.

Die Landesregierung und der Landtag von Sachsen-Anhalt haben diese Auffassung im Dezember 2004 mit Errichtung eines Landesbetriebes Bau zum 01.01.2005 ausdrücklich bekräftigt.

Mit der Zentralisierung der Aufgaben für den Hoch- sowie Straßenbau sollen die vorhandenen Ressourcen mit mehr Effektivität und Effizienz eingesetzt, Synergieeffekte genutzt und zugleich optimale Bedingungen für ein kostengünstiges Verwaltungshandeln geschaffen werden.

Der Landesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass die Ressorts einschließlich ihrer nachgeordneten Bereiche generell auf die eigenverantwortliche Durchführung von Großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten verzichten sollten.

So genannte „Insellösungen“ sind grundsätzlich ineffizient und unwirtschaftlich und führen zu Mehrbelastungen des Landeshaushaltes. Vielmehr muss der Landesbaubetrieb mit seinem Potential, aus seiner zentralen Position heraus, wirtschaftliches und technisch einwandfreies Bauen gewährleisten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Einzelplan	51	–	Sondervermögen „Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt“
Kapitel	5132	–	Sondervermögen „Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt“
Titel	533 01	–	Dienstleistungen Außenstehender
	821 01	–	Ankauf von Grundstücken
Haushaltsjahre		–	1998 bis 2004
Haushaltsvolumen		–	126.262.000 €

23. Fehlerhafte Verfahren bei der Abwicklung der Erwerbsvorgänge des Sondervermögens „Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt“

Bei der Bewirtschaftung des Sondervermögens „Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt“, Kapitel 5132 des Haushaltsplanes hat das Ministerium der Finanzen so genannte „Baukaufmodelle“ nicht aus dem Einzelplan 20 des Haushaltsplanes des Landes, sondern aus dem Sondervermögen Grundstock finanziert und damit das Budgetrecht des Parlaments nur unzureichend beachtet.

Dem Ausschuss für Finanzen des Landtages wurden entgegen seiner Beschlüsse keine Unterlagen zur Freigabe von Haushaltsmitteln vorgelegt, aus denen Art, Umfang und voraussichtliche Kosten der geplanten Vorhaben erkennbar waren.

Das fehlerhafte Verfahren bei der Abwicklung der o. g. Erwerbsvorgänge hat vermeidbare Mehraufwendungen für das Land verursacht, weil es beim Kauf eines Grundstückes mit Bauverpflichtung höhere Grunderwerbsteuern und Notarkosten bezahlen muss als beim Kauf eines unbebauten Grundstückes. Weiterhin hat das Ministerium der Finanzen Grunddienstbarkeiten, die auf den erworbenen Grundstücken liegen, beim Kaufpreis nicht als wertmindernde Faktoren für das Grundstück entsprechend berücksichtigt.

Neben dem Eigenbau gibt es die Möglichkeit der Errichtung von Dienstgebäuden über Baukaufmodelle. Dabei handelt es sich um den Erwerb von privat vorfinanzierten Dienstgebäuden.

Der Landesrechnungshof hat im Rahmen einer Schwerpunktprüfung im Zeitraum Ende 2004/Anfang 2005 vor allem haushaltsrechtlich relevante Sachverhalte des Sondervermögens „Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt“ ab Haushaltsjahr 1998 geprüft (Kapitel 5132), aber auch baufachlich relevante Sachverhalte der Maßnahmen Polizeidirektion Stendal und der Polizeireviere in Stendal und Köthen einbezogen.

Die rechtlichen Grundlagen für das Sondervermögen „Grundstock“ sind im Artikel 10 Haushaltsbegleitgesetz 1997 geregelt. Darin enthalten ist das Gesetz über das Sondervermögen „Grundstock des Landes Sachsen Anhalt“ vom 17.12.1996.

Das Ministerium der Finanzen hat bis zum 31.12.2003 das Sondervermögen verwaltet. Mit Erlass vom 19.12.2003 hat das Ministerium der Finanzen die Errichtung des Landesbetriebes „Liegenschafts- und Immobilienmanagement Sachsen-Anhalt“ (LIMSA) verfügt. Danach werden diesem Landesbetrieb ab 01.01.2004 die bisher dem Ministerium der Finanzen zugewiesenen Aufgaben, wie z. B. die Bewirtschaftung des Sondervermögens „Grundstock des Landes Sachsen-Anhalt“, übertragen.

Im Einzelnen hat der Landesrechnungshof festgestellt:

1. Finanzierung von „Baukaufmodellen“ aus Mitteln des Sondervermögens „Grundstock“

Nach stichprobenhafter Prüfung der vorgelegten Unterlagen durch den Landesrechnungshof hat das Ministerium der Finanzen die nachfolgend in der Tabelle aufgeführten Erwerbsvorgänge aus Mitteln des Sondervermögens Grundstock finanziert:

Erwerbsvorgänge aus Mitteln des Sondervermögens „Grundstock“

Lfd. Nr.	Erwerbsvorgänge	Kaufpreis	Bemerkungen
1	Polizeirevier Blankenburg	1,53 Mio. €	Kaufvertrag mit Bauverpflichtung vom 27.10.1998 – Umbau
2	Polizeirevier Zeitz	2,04 Mio. €	Kaufvertrag mit Bauverpflichtung 29.11.1999 – Umbau
3	Katasteramt Wernigerode	2,45 Mio. €	Mietvertrag, abgelöst durch Kaufvertrag vom 20.12.1999 – Neubau
4	Polizeirevier Köthen	3,03 Mio. €	Kaufvertrag mit Bauverpflichtung vom 15.02.2000 – Umbau
5	Alter Wasserturm Dessau	3,83 Mio. €	Grundstückskaufvertrag vom 18.05.2000 – Umbau
6	Polizeirevier Gardelegen	2,66 Mio. €	Kaufvertrag mit Bauverpflichtung vom 04.07.2000 – Umbau
7	Polizeidirektion Stendal	7,77 Mio. €	Kaufvertrag mit Bauverpflichtung vom 14.05.2002 – Neubau
8	Polizeirevier Stendal	2,70 Mio. €	Kaufvertrag mit Bauverpflichtung vom 11.11.2003 – Neubau
Summe		26,01 Mio. €	

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass das Sondervermögen den Zweck hat, Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte im Auftrage des Landes zu erwerben, zu verwalten und zu verwerten. Grundstücke im Sinne des Sondervermögens sind in Übereinstimmung mit § 64 LHO sowohl bebaute als auch unbebaute Grundstücke.

Der Ausschuss für Finanzen des Landtages hat am 04.12.1997 den Beschluss gefasst, wonach alle Hochbaumaßnahmen des Landes, auch wenn sie als private Vorfinanzierung (Mietkauf, Ratenkauf, Leasing) durchgeführt werden, zentral im Einzelplan 20 des Haushaltsplanes nachzuweisen sind. Diesen Beschluss, der Bestandteil des jährlichen Vorwortes zum Einzelplan 20 ist und den die Verwaltung umzusetzen hat, hat der Ausschuss für Finanzen aktuell auch auf PPP-Modelle erweitert.

Dem Ausschuss für Finanzen haben für die oben aufgeführten Baukaufmodelle entsprechende Unterlagen nicht vorgelegen, aus denen Art, Umfang und die voraussichtlichen Kosten des geplanten Vorhabens erkennbar sind.

Lediglich aus dem im Haushaltsplan enthaltenen Wirtschaftsplan für das Sondervermögen ist pauschal unter dem Ankauf von Grundstücken (Titel 821 01) die Gesamtsumme für den Erwerb von Grundstücken ohne nähere Untersetzung erkennbar. Im dazu ausgebrachten Haushaltsvermerk ist ausgeführt:

„Ankauf von Liegenschaften, wenn für den vorgesehenen Verwendungszweck kein geeignetes Grundstück zur Verfügung steht.“

Das Ministerium der Finanzen weist in seiner Stellungnahme vom 12.07.2005 u. a. darauf hin, dass es sich bei den o. a. Erwerbsvorgängen nach seiner Auffassung nicht um Hochbaumaßnahmen des Landes, sondern um Grundstückskaufverträge handelt.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass die vorgenannten Erwerbsvorgänge als Erwerb von bebauten Grundstücken in den Haushaltsplan einzugliedern und demzufolge im Einzelplan 20 zu veranschlagen gewesen wären (vgl. Abschnitt B RLBau Hauptgruppe 8).

Darüber hinaus hat das Ministerium der Finanzen die Nr. 5 der Erläuterungen zum Einzelplan 20 nicht beachtet, wonach „bei großen Neu-, Um- und Erweiterungsbauten einschließlich der in Kapitel 2013 veranschlagten privaten Vorfinanzierungen, für deren Durchführung die Einwilligung des Ausschusses für Finanzen des Landtages nicht vorliegt, ... die Haushaltsmittel gemäß § 24 Abs. 3 Satz 3 LHO gesperrt“ sind.

Der Landesrechnungshof sieht den Kauf eines zunächst unbebauten Grundstückes, das später den Wünschen des Käufers entsprechend bebaut werden soll, unter Ausnutzung der Ermächtigung des § 2 des Gesetzes über das Sondervermögen „Grundstock“ als eine Beeinträchtigung der Beschaffung gegenüber dem Parlament an. Demzufolge besteht nach seiner Auffassung für die Grundstücksankäufe mit Bauverpflichtung eine Veranschlagungspflicht im Einzelplan 20. Darüber hinaus sind vor Freigabe der Haushaltsmittel die mit Beschluss des Ausschusses für Finanzen vom 04.12.1997 getroffenen Regelungen zur Vorlage von Bauunterlagen zu beachten. Danach ist für jede Hochbaumaßnahme vor Beauftragung zur Aufstellung der Ausführungsunterlagen – Bau für eine Maßnahme eine Kurzerläuterung (mit Vordruck), die aus einem verbalen Teil in Form eines Erläuterungsberichtes und einer tabellarischen Übersicht besteht, vorzulegen.

In seinem Schreiben vom 12.07.2005 hat das Ministerium der Finanzen u. a. wie folgt Stellung genommen:

„... Ein Weg, das Grundvermögen in seiner Struktur und in der Qualität zu erhalten und zu verbessern, ist die Nutzung der Erlöse des Sondervermögens Grundstock,

um in Einzelfällen derartige Grundstückskaufverträge mit Bauverpflichtung abzuschließen. Nicht zuletzt werden damit drängende Unterbringungsfragen gelöst.

In den genannten Fällen liegt auch keine private Vorfinanzierung vor. Vielmehr wird der Kaufpreis, wie bei Grundstücksgeschäften üblich, dann fällig, wenn die grundbuchrechtlichen Eintragungen vollzogen, alle Auflagen aus dem notariellen Grundstückskaufvertrag erfüllt sind und die Besitzübergabe erfolgt ist. ...“

Der Landesrechnungshof verkennt nicht die drängende Unterbringungsfrage der vergangenen Jahre für Landesbehörden.

Um jedoch einen unter den Ressorts ausgewogenen und transparenten Ablauf zu gewährleisten, hat das Land Regularien festgelegt. So sind sämtliche Maßnahmen in einer ressortübergreifenden Prioritätenliste zu erfassen und wie bereits ausgeführt, zu gegebener Zeit im Einzelplan 20 zu veranschlagen.

In diesem Zusammenhang verweist der Landesrechnungshof darauf, dass z. B. die Polizeidirektion Stendal auf Platz 19 und das Polizeirevier Stendal nicht auf der ressortübergreifenden Prioritätenliste standen.

Nach dem Vorwort zum Einzelplan 20 ist mit der Vorlage des Haushaltsplanentwurfes dem Ausschuss für Finanzen eine von der Landesregierung beschlossene, verbindliche Prioritätenliste für Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten vorzulegen.

Selbst das Ministerium der Finanzen hat in mehreren Schreiben an die Ressorts, nach den dem Landesrechnungshof vorliegenden Unterlagen zuletzt mit Schreiben vom 17.04.2003, für den Einzelplan 20 die Einordnung von Investorenlösungen in die ressortübergreifende Prioritätenliste gefordert.

Der Landesrechnungshof hält diese Vorgehensweise für unverzichtbar, zumal nur so die notwendige Transparenz sichergestellt werden kann.

In dem das Ministerium der Finanzen die o. g. Erwerbsvorgänge nicht im Einzelplan 20 veranschlagt, sondern aus Mitteln des Sondervermögens „Grundstock“ finanziert hat, hat es das Budgetrecht des Parlaments nur unzureichend beachtet. Die Vorgaben des Gesetzgebers zur Freigabe von Haushaltsmitteln für Baumaßnahmen wurden missachtet.

2. Baufachlich relevante Sachverhalte

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes hat das fehlerhafte Verfahren bei der Abwicklung der o. g. Erwerbsvorgänge vermeidbare Mehraufwendungen für das Land verursacht, die hier beispielhaft am Vorgang des Erwerbes der Polizeidirektion und des Polizeireviers Stendal aufgezeigt werden sollen.

Neben den Kaufpreisen für die vorgenannten Objekte in Höhe von insgesamt 10.471.636 € sind auch Ausgaben für die Grunderwerbsteuer i. H. v. 366.507 € entstanden.

Die Grunderwerbsteuer fällt regelmäßig bei Grundstückskäufen an. Deren Höhe richtet sich nach dem Kaufpreis des Grundstückes. Da das Ministerium der Finanzen für die aufgeführten Erwerbsvorgänge die Grundstücke mit Bauverpflichtung erworben hat, hat das Ministerium der Finanzen auf die Ausgaben für die noch auszuführenden Neubaumaßnahmen Grunderwerbsteuer in Höhe von 3,5 v. H. gezahlt. Bei einem angenommenen Preis für Grund und Boden in Höhe von 50 €/m² und einer Grundstücksfläche von insgesamt 8.317 m² ergibt sich ein Kaufpreis für die unbebauten Grundstücke in Höhe von 415.850 €. Bei einem Grunderwerbsteuersatz in Höhe von 3,5 v. H. sind demzufolge 14.555 € Grunderwerbsteuer zu zahlen. Mithin hat auch das Ministerium der Finanzen bei der Polizeidirektion und dem Polizeirevier Stendal aus den Mitteln des Sondervermögens „Grundstock“ nicht zwingend notwendige Ausgaben für die Grunderwerbsteuer i. H. v. 351.952 € bezahlt.

Der Landesrechnungshof erkennt nicht, dass die Grunderwerbsteuer dem Land zufließt. Es ist jedoch zu beachten, dass dem Land aus den steuerlichen Mehreinnahmen Mindereinnahmen beim Länderfinanzausgleich in nahezu gleicher Höhe entstanden sind.

Neben der Grunderwerbsteuer sind auch Notarkosten zu entrichten. Da die Notarkosten nach dem Kaufpreis des Grundstückes berechnet werden, hat das Ministerium der Finanzen auch entsprechend höhere Notarkosten beim Kauf eines bebauten Grundstückes im Vergleich zu einem unbebauten Grundstück bezahlt, deren genaue Höhe vom Landesrechnungshof nicht zu quantifizieren ist.

Durch die Vorgehensweise des Ministeriums der Finanzen, Grundstücke mit Bauverpflichtung zu erwerben, sind letztendlich höhere Ausgaben angefallen als bei einem reinen Grundstückskauf.

Weiterhin hat das Ministerium der Finanzen als Käufer im Kaufvertrag für das Polizeirevier Stendal eine beschränkte Dienstbarkeit zugunsten der Stadt Stendal übernommen. Die Stadt Stendal ist danach berechtigt, innerhalb eines Schutzstreifens unterirdisch verlegte Regenwasserleitungen zum Zweck der Versorgung zu betreiben, zu unterhalten und dauernd zu belassen. Der Käufer übernimmt diese Dienstbarkeit als nicht wertmindernd und ohne Anrechnung auf den Kaufpreis.

Auch wenn die Verwaltung den betreffenden Bereich nicht bzw. nur mit Parkflächen bebaut hat, stellt aus Sicht des Landesrechnungshofes die Baulast eine Beeinträchtigung und somit eine Wertminderung des Grundstückes dar, die nicht geltend gemacht wurde.

Mit diesen vorgenannten Verfahrensweisen ist dem Land Sachsen-Anhalt bisher durch Mehraufwendungen der Verwaltung ein finanzieller Schaden entstanden.

Mit seiner o. a. Stellungnahme begründet das Ministerium der Finanzen die Wirtschaftlichkeit seiner Entscheidungen und führt u. a. aus:

„ ... Diese Art der Beschaffung von bebauten Liegenschaften zur Unterbringung von Landesdienststellen führt ... zu Minderausgaben in der Bauverwaltung. Durch die im notariellen Grundstückskaufvertrag enthaltene Verpflichtung zur Erstellung eines Gebäudes für die Landesverwaltung entfällt die gesamte Bauplanung usw. durch die Bauverwaltung des Landes. ...“

Darüber hinaus verweist das Ministerium der Finanzen darauf, dass private Investoren im Vergleich zu Baumaßnahmen, die das Land selbst durchführt, große Baumaßnahmen in einem Zeitraum von einem Jahr und weniger herstellen können.

Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen wiegen die bei einem Grundstückskauf mit Bauverpflichtung bestehenden Vorteile die vom Landesrechnungshof aufgeführten „Mehraufwendungen“ auf.

Nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen überwiegen

„... die Vorteile, einen Grundstückskauf mit Bauverpflichtung abzuschließen ... gegenüber einem Grundstückskauf mit der gesonderten Bebauung durch das Land ...“.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die genannten Mehraufwendungen vom Ministerium der Finanzen nicht bestritten werden.

Für den Landesrechnungshof ist die Aussage zu den Minderausgaben in der Bauverwaltung nicht nachvollziehbar, weil das Land personelle Kapazitäten vorhält und bezahlt.

Darüber hinaus ist die pauschale Aussage des Ministeriums der Finanzen zur Wirtschaftlichkeit der Bauvorhaben wegen der kurzen Bauzeit aus der Sicht des Landesrechnungshofes wenig überzeugend. Die Durchführung von Baumaßnahmen hängt einmal von deren Größe und dem Verwaltungshandeln ab. Zum anderen beeinflussen der Schwierigkeitsgrad der Anforderungen an das Gebäude hinsichtlich dessen Einbindung in die Umgebung, der konstruktiven Anforderungen, der technischen Ausrüstung und des Ausbaues wesentlich die zeitliche Umsetzung der Baumaßnahme.

Der Landesrechnungshof kann die vorgenannten Ausführungen des Ministeriums der Finanzen nicht nachvollziehen, da auch ein Investor zur Erstellung eines Bauvorhabens Planungsleistungen zu erbringen hat. Diese werden zwar nicht separat ausgewiesen, sind jedoch Bestandteil des Gesamtpreises.

Darüber hinaus stellt nach Auffassung des Ministeriums der Finanzen die Übernahme der beschränkten Dienstbarkeit beim Polizeirevier Stendal zugunsten der Stadt keine Wertminderung im eigentlichen Sinne dar, da der betroffene Bereich nicht bzw. wenn überhaupt nur mit Parkflächen bebaut wird.

Die Ausführungen des Ministeriums der Finanzen im Hinblick auf eine mögliche Nutzung des Teilgrundstückes machen aus Sicht des Landesrechnungshofes deutlich, dass der beanstandete Bereich künftig nur eingeschränkt nutzbar ist. Dies hätte sich bei den Preisverhandlungen mindernd auf den Kaufpreis auswirken müssen.

Im Übrigen wäre bei der o. a. Verfahrensweise – Grundstückskauf mit Bauverpflichtung – auch künftig ein Wettbewerb weitestgehend bzw. vollständig ausgeschlossen und damit die zwingend durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, wenn überhaupt, dann nur fiktiv möglich.

In den genannten Fällen hat die Verwaltung die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet.

Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung um Stellungnahme, insbesondere auch zur Schadensfrage, aufgefordert.

Die Verwaltung teilt in ihrer Stellungnahme zur Prüfungsmitteilung des Landesrechnungshofes vom Juli 2005 mit, dass sie keinen finanziellen Schaden für das Land feststellen kann. Die vom Landesrechnungshof aufgezeigten Mehraufwendungen werden danach durch finanzielle Vorteile, wie kürzere Bauzeit im Vergleich zum Eigenbau, Entfall der Aufwendungen für die Planung und Einsparung von Miet- und Nebenkosten, mindestens wieder ausgeglichen.

Diese Auffassung der Verwaltung kann der Landesrechnungshof aus den bereits o. a. Gründen nicht nachvollziehen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass das Ministerium der Finanzen die jährlich im Vorwort zum Einzelplan 20 verankerten Vorgaben beachtet, wonach alle Hochbaumaßnahmen des Landes, auch wenn sie als private Vorfinanzierung (Mietkauf, Ratenkauf, Leasing) oder als Public-Private-Partnership-Modell (PPP-Modell) durchgeführt werden, zentral im Einzelplan 20 des Haushaltsplanes nachzuweisen sind.

Weiterhin erwartet der Landesrechnungshof, dass das Ministerium der Finanzen das Budgetrecht des Parlamentes künftig entsprechend beachtet und dem zuständigen Ausschuss für Finanzen sämtliche für die Beurteilung der Bau- und Kaufvorhaben erforderlichen Unterlagen vorlegt.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes ist es unerlässlich, dass das Ministerium der Finanzen als Fachaufsicht bzw. die LIMSA zukünftig bei der Bewirtschaftung des Sondervermögens „Grundstock“

- **nicht unter Ausnutzung des § 2 des Gesetzes über das Sondervermögen „Grundstock“ unbebaute Grundstücke ankauft und es durch eine mit dem Kaufvertrag verbundene Bauverpflichtung bebauen lässt und**
- **die notwendige Transparenz bei der Aufstellung des Wirtschaftsplanes für das Sondervermögen Grundstock gegenüber dem Landtag bzw. dem zuständigen Ausschuss des Landtages sicherstellt.**

Den Vorschlag der Verwaltung, künftig die im Einzelplan 51, Kapitel 51 32, Titel 821 01 bislang pauschal veranschlagten Mittel für den Ankauf von Grundstücken (mit und ohne Bauverpflichtung) über eine Erläuterung weiter aufzuschlüsseln, hält der Landesrechnungshof nicht für ausreichend. Es sind, wie oben bereits dargestellt,

entsprechend den Vorgaben des Gesetzgebers alle Hochbaumaßnahmen des Landes zentral im Einzelplan 20 zu veranschlagen.

Die Erörterung mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Zuständigkeit des Senats

Die Beschlüsse des Landesrechnungshofes zum Jahresbericht fasst der Senat.
Seine Mitglieder sind federführend für Prüfungsangelegenheiten wie folgt zuständig:

Präsident	Herr Seibicke	<ul style="list-style-type: none">- Grundsatzangelegenheiten des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens- Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen- Schuldenverwaltung des Landes- Rundfunkangelegenheiten- Staatskanzlei und Landtag- Übergreifende Angelegenheiten- Querschnittsprüfungen und übergreifende Organisationsprüfungen- Sonderaufgaben
Vizepräsident	Herr Borchering	<ul style="list-style-type: none">- Steuerverwaltung- Arbeit, Gesundheit, Soziales- Bildung und Kultur- Wissenschaft und Forschung- Justiz
Abteilungsleiter 2	Herr Gonschorek	<ul style="list-style-type: none">- Öffentliches Dienstrecht, Personal- Inneres- Wirtschaft, Technologie, Verkehr- Beteiligungen und Vermögen des Landes- Informations- und Kommunikationstechnik- Sächliche Verwaltungsausgaben – ohne Fachaufgaben

Abteilungsleiter 3	Herr Kirchhoff m. d. W. d. G. b.	<ul style="list-style-type: none">- Raumordnung und Umwelt- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten- Bau, Straßenbau, Staatlicher Hochbau, Allgemeine Hochbauangelegenheiten
Abteilungsleiter 4	Herr Tracums	<ul style="list-style-type: none">- Überörtliche Kommunalprüfung- Wohnungs- und Städtebau

Redaktionsschluss war der 29. August 2005

Dessau im August 2005



Seibicke
Präsident